

Índice

GRUPO FUNCIONAL GOBIERNO**PODER JUDICIAL****Suprema Corte de Justicia de la Nación****Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero**

4-GB	Gestión Financiera	5
------	--------------------	---

Consejo de la Judicatura Federal**Informe de la Auditoría de Desempeño**

8-GB	Otras Actividades: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal	7
------	--	---

PODER LEGISLATIVO**Cámara de Diputados****Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero**

1-GB	Gestión Financiera	10
------	--------------------	----

Cámara de Senadores**Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero**

2-GB	Gestión Financiera	12
------	--------------------	----

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**Presidencia de la República****Informe de la Auditoría de Desempeño**

9-GB	Estrategia Digital Nacional	15
------	-----------------------------	----

SECTOR GOBERNACIÓN**Secretaría de Gobernación****Informe de la Auditoría Forense**

1697-GB	Autorizaciones de Servicios de Comunicación Social y Publicidad de la Administración Pública Federal, al Amparo del Artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017	18
---------	---	----

Informe de la Auditoría de Desempeño

13-GB	Cumplimiento de Tratados Internacionales en Materia de Seguridad	27
-------	--	----

1679-GB	Atención a la Población Afectada por los Sismos	32
---------	---	----

Informe de la Auditoría de Inversiones Físicas

14-GB	Revisión a los Proyectos de Inversión de Infraestructura Gubernamental y Programas de Inversión de Adquisiciones, en Varios Estados	36
-------	---	----

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

15-GB	Subsidios y Apoyos para Desastres Naturales	45
-------	---	----

Prevención y Readaptación Social**Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero**

17-GB	Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo	52
-------	--	----

Instituto Nacional de Migración**Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero**

20-GB	Erogaciones por Servicios Migratorios	57
-------	---------------------------------------	----

21-GB	Servicios Migratorios	60
-------	-----------------------	----

Policía Federal**Informe de la Auditoría de Desempeño**

23-GB	Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal	69
-------	---	----

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero		
24-GB	Pasajes y Viáticos Nacionales para Seguridad Pública y Nacional	73
Servicio de Protección Federal		
Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero		
25-GB	Gestión Financiera	76
SECTOR RELACIONES EXTERIORES		
Secretaría de Relaciones Exteriores		
Evaluación de Políticas Públicas		
1584-GB	Evaluación de la Política de Tratados Internacionales	80
Informe de la Auditoría de Desempeño		
32-GB	Cumplimiento de Tratados Internacionales	83
SECTOR HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO		
Secretaría de Hacienda y Crédito Público		
Informe de la Auditoría de Desempeño		
66-GB	Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)	88
Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero		
35-GB	Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios	94
42-GB	FONDEN.- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales (Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017)	98
44-GB	Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos	105
49-GB	Gestión de los Reintegros Presupuestales	109
52-GB	Ingresos por Contraprestaciones y Avances de Contratos de la Ronda 1	113
54-GB	Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal	117
57-GB	Posición Fiscal de los Gobiernos de las Entidades Federativas	123
59-GB	Rectificaciones de Resultados de Ejercicios Anteriores	129
61-GB	Recursos Destinados para la Atención de Desastres Naturales	133
64-GB	Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal	138
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.		
Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero		
90-GB	Operación Integral del Otorgamiento de Créditos	142
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.		
Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero		
91-GB	Análisis del Entorno General, Financiero y Operativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)	146
93-GB	Cartera de Crédito Comercial	149
95-GB	Información Financiera del Fondo Nacional de Infraestructura	151
96-GB	Inversiones en Concesiones y su Financiamiento	156
Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.		
Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero		
102-GB	Gastos de Operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	158
Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro		
Informe de la Auditoría de Desempeño		
68-GB	Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro	162
Servicio de Administración Tributaria		
Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero		

69-GB	Aprovechamientos por el Servicio de Pre-Validación de Pedimentos	166
72-GB	Derechos Mineros	170
74-GB	Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales	176
76-GB	Operaciones Aduaneras	180
77-GB	Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera	183

SECTOR DEFENSA NACIONAL

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

110-GB	Gestión Financiera	188
--------	--------------------	-----

SECTOR PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Procuraduría General de la República

Informes de las Auditorías de Desempeño

116-GB	Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal	192
117-GB	Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal	196
118-GB	Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial	199
119-GB	Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada	203

SECTOR FUNCIÓN PÚBLICA

Secretaría de la Función Pública

Informe de la Auditoría de Desempeño

120-GB	Estrategia Digital Nacional	207
--------	-----------------------------	-----

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Informe de la Auditoría de Desempeño

126-GB	Promoción, Divulgación y Evaluación de la Política de Igualdad de Género	210
--------	--	-----

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

131-GB	Ingresos Obtenidos por la Licitación Pública para Concesionar el Uso, Aprovechamiento y Explotación Comercial de la Banda FM y AM	215
--------	---	-----

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

135-GB	Gestión Financiera	220
--------	--------------------	-----

Comisión Reguladora de Energía

Informe de la Auditoría de Cumplimiento Financiero

137-GB	Temporada Abierta 1.1	223
--------	-----------------------	-----

Suprema Corte de Justicia de la Nación**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-03100-15-0004-2018

4-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	4,469,492.1
Muestra Auditada	2,779,766.6
Representatividad de la Muestra	62.2%

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reportó en la Cuenta Pública 2017 un presupuesto ejercido de 4,469,492.1 miles de pesos en los capítulos de gasto 1000 "Servicios Personales", 2000 "Materiales y Suministros", 3000 "Servicios Generales", 4000 "Transferencias Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas" y 5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles", de los que se seleccionaron, para su revisión, 2,779,766.6 miles de pesos que representan el 62.2 % del total ejercido en dichos capítulos, integrado de la forma siguiente:

Integración del Presupuesto Ejercido y Revisado		
(miles de pesos)		
Capítulo y concepto de gasto	Monto ejercido	Monto revisado
1000 "Servicios Personales".	3,607,612.1	2,252,514.3
2000 "Materiales y Suministros".	61,664.1	24,241.5
3000 "Servicios Generales".	615,298.5	388,428.6
4000 "Transferencias Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas".	68,509.1	21,295.5
5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles".	116,408.3	93,286.7
Total	4,469,492.1	2,779,766.6

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto de la SCJN de 2017.

Resultados

El Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación, no contiene la información completa y detallada conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación; el monto del Impuesto Sobre la Renta por 1,674.9 miles de pesos que debió considerarse con cargo al personal de honorarios, fue absorbido por la SCJN; la percepción por "Ayuda de anteojos" no fue incorporada a la base del cálculo del Impuesto Sobre de la Renta; se carece de un marco normativo que contemple la obligación de que el sindicato compruebe la entrega-recepción de los bienes que se adquieren para sus agremiados en calidad de prestaciones; se erogaron 276,904.4 miles de pesos mediante 183 procedimientos de adjudicación directa por haberlas considerado "Urgentes", "Especiales" o "Renovación Sin Procedimiento de Adjudicación", de las que se identificó que no se garantizaron las mejores condiciones para la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el marco normativo en materia de adquisiciones de material bibliográfico y hemerográfico no considera los elementos que garanticen las mejores condiciones para la SCJN, ni tampoco se acreditaron los elementos mediante las cuales se determinaron los títulos, editoriales y número de ejemplares de diversos libros adquiridos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 observaciones, las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 9 restantes generaron: 9 Recomendaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se especifica en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por algunos aspectos observados de los cuales destacan los siguientes:

El Manual de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Poder Judicial de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación, no contiene la información completa y detallada conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación; el monto del Impuesto Sobre la Renta por 1,674.9 miles de pesos que debió considerarse con cargo al personal de honorarios, fue absorbido por la SCJN; la percepción por "Ayuda de anteojos" no fue incorporada a la base del cálculo del Impuesto Sobre de la Renta; se carece de un marco normativo que contemple la obligación de que el sindicato compruebe la entrega-recepción de los bienes que se adquieren para sus agremiados en calidad de prestaciones; se erogaron 276,904.4 miles de pesos mediante 183 procedimientos de adjudicación directa por haberlas considerado "Urgentes", "Especiales" o "Renovación Sin Procedimiento de Adjudicación", de las que se identificó que no se garantizaron las mejores condiciones para la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el marco normativo en materia de adquisiciones de material bibliográfico y hemerográfico no considera los elementos que garanticen las mejores condiciones para la SCJN, ni tampoco se acreditaron los elementos mediante las cuales se determinaron los títulos, editoriales y número de ejemplares de diversos libros adquiridos.

Consejo de la Judicatura Federal**Otras Actividades: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-03110-07-0008-2018

8-GB

Objetivo

Fiscalizar los resultados obtenidos en la fase preparatoria; las salidas alternas del proceso; el juicio oral y la ejecución, así como los recursos procesales, en el marco del Sistema de Justicia Penal, y su contribución a la impartición de justicia.

Alcance

La auditoría comprendió el registro y seguimiento del proceso penal, por parte del CJF, mediante el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE); la evaluación de la dictaminación de la procedencia de la investigación inicial, en términos de la calificación de la detención, la realización de audiencias iniciales y la determinación de vinculación a proceso; de la calificación de la investigación complementaria (fase preparatoria), mediante la realización de audiencias intermedias y el dictado de autos de apertura de juicio oral; de la resolución de controversias, referente a la finalización de proceso mediante salidas alternas (terminación anticipada del proceso y el procedimiento abreviado) y la ejecución de juicios orales; de la dilación en el proceso de impartición de justicia; de la operación del Sistema de Carrera Judicial, en el marco del SJPA, que comprendió el establecimiento de normativa del sistema y la incorporación de los servidores públicos encargados del proceso judicial; del ejercicio de recursos del “Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, mediante el Pp R001 “Otras actividades”; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017 y se tomó como referente el de 2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la operación del SJPA mediante el Pp R001 “Otras actividades”.

Antecedentes

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Programa Sectorial de Gobernación (PROSEGOB) 2013-2018 y el Programa Nacional de Procuración de Justicia (PNPJ) 2013-2018; el Sistema de Justicia Penal Inquisitorio mostró deficiencias para cumplir su principal finalidad: procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita, imparcial y transparente. La problemática estructural de ese sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público, se tradujo en violaciones a los derechos humanos, en la ineficacia de la función persecutoria de los delitos y en la falta de respeto al principio de presunción de inocencia, lo cual vulneró el Estado de Derecho y provocó que actos ilícitos quedaran impunes. Con objeto de revertir esta situación, en junio de 2008 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Reforma Constitucional que consistió en modernizar el Sistema de Justicia Penal de manera integral. Con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), se enfrentó a la problemática relativa a la presurización de los juzgados federales, y el incremento en la dilación de los procesos.

Para atender esta problemática, y a fin de contribuir al cumplimiento del mandato constitucional de instrumentar el SJPA, en 2017, el CJF operó el programa presupuestario R001 “Otras actividades” (Pp R001) con el propósito de dictaminar la procedencia de la investigación inicial; de calificar la investigación complementaria; resolver controversias; disminuir la dilación en el proceso de impartición de justicia, y la operación del Sistema de Carrera Judicial. En el Presupuesto de Egresos (PEF) se aprobaron 1,830,505.3 miles de pesos al CJF para la implementación del “Programa de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal”, 3.0% de los 60,863,904.6 miles de pesos presupuestados al Pp R001.

Resultados

En 2017, el Consejo de la Judicatura Federal realizó el control de la detención ^{1/} previo a la imputación de 7,776 personas, debido a que fueron aprehendidos por los supuestos de flagrancia o caso urgente, lo que significó el 37.6% de las 20,688 ingresadas a un proceso judicial en ese año; de las cuales el 92.1% (7,159) fue dictaminado, como legal el proceder de los primeros respondientes ^{2/} y del Ministerio Público Federal, y el 7.9% (617) como no legal, ya que se determinó que no se siguió el debido proceso y se ordenó su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación inicial.

Asimismo, programó el ingreso de 16,816 personas a audiencia inicial, ^{3/} de las cuales el 90.3% (15,178) se turnó ante un Juez de Control; el 0.5% (85) se realizó en 2018, y el 9.2% (1,553) no se registró fecha de realización; sin embargo, careció de indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia, lo que limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados. De los 15,715 con audiencia inicial realizada, el 84.7% (12,855) se imputó por la comisión de algún delito, ya que los jueces de control dictaminaron que los medios de prueba obtenidos por el MPF en la investigación inicial fueron válidos y suficientes para vincular a proceso, para el 15.3% (2,323) se ordenó la conclusión de la investigación y su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación inicial.

En 2017, el CJF programó a 1,659 imputados para ingresar a audiencia intermedia, ^{4/} de los cuales, el 30.7% (510) se turnó ante el Juez de Control para su la realización, el 1.6% (26) se realizó en 2018, y el 67.9% (1,123) el CJF no acreditó el registro de fecha de la realización; asimismo, no estableció indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia, lo que limitó al consejo para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos institucionales, así como para ejercer el presupuesto con base en resultados. En el 62.4%(318) de los 510 imputados se formuló acusación, debido a que los jueces de control de los CJPF dictaminaron que los medios de prueba obtenidos por el MPF en la investigación complementaria fueron suficientes para un juicio oral, respecto del 37.6% (192) restante se ordenó la conclusión de la investigación complementaria y su inmediata liberación, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación complementaria.

Respecto de la solución de controversias, de los 12,855 imputados vinculados a proceso, en 2017, para el 38.1% (4,902) el CJF autorizó el empleo de soluciones alternas y formas de terminación anticipada, de los cuales el 2.0% (97) correspondió a un acuerdo reparatorio y el 33.7% (1,652) a una suspensión condicional del proceso; en cuanto a la terminación anticipada mediante procedimiento abreviado, el 64.3% (3,153) de los imputados renunciaron a su derecho de juicio oral a efecto de recibir una pena más corta. Lo anterior permite comprobar que a un año y medio de la puesta en operación del SJPA los involucrados en el proceso de procuración de justicia han empleado las soluciones alternas y las formas de terminación anticipada, y no se entiende al juicio como único medio de solución de conflictos.

De los 318 imputados a los cuales se les formuló acusación, 122 (38.4%) fueron programados para ingresar a juicio oral, de éstos el 67.2% (82) fue turnado ante el Tribunal de Enjuiciamiento, a fin de que escucharan los alegatos de apertura por las partes, desahogaran las pruebas admitidas por el Juez de Control, el 3.3% (4) ingresó hasta 2018 y el 29.5% (36) restante no se registró la fecha de realización de la audiencia; además, el consejo no acreditó contar con indicadores y metas para evaluar lo que pretendía lograr en la materia.

De los 82 imputados a los que se les realizó audiencia de Juicio Oral, para el 11.0% (9) el juicio continuaba en proceso y para el 89.0% (73) se le dictó fallo de la culpabilidad en la comisión de delitos; de éstos el 6.8% (5) se registró con error en el SISE, el 74.0% (54) se concluyó en la culpabilidad del imputado y en el 19.2% (14) se dictaminó, por parte de los Tribunales de Enjuiciamiento, que los elementos aportados por el MPF fueron insuficientes para comprobar la comisión de los delitos, con lo cual el consejo contribuyó a detectar deficiencias en la operación del SJPA en la etapa de investigación complementaria.

^{1/} Procedimiento previo a la imputación que se aplica a los presuntos infractores detenidos en flagrancia o por caso urgente (detención por parte del Ministerio Público Federal sin orden de aprehensión autorizada por un Juez de Control).

^{2/} De acuerdo con el **Protocolo Nacional de Actuación. Primer Respondiente**, el primer respondiente es el personal de las instituciones de seguridad pública que sin perjuicio de la división o especialización a la que pertenezca, asume la función de intervenir primero ante un hecho probablemente constitutivo de delito.

^{3/} Procedimiento previo a la imputación en donde se dictamina la pertinencia de la investigación inicial a fin de determinar la procedencia la posible comisión de un delito.

^{4/} Procedimiento previo al auto de **apertura de juicio oral** en donde se dictamina la pertinencia de la investigación **complementaria** a fin de determinar la procedencia la posible comisión de un delito.

En lo que refiere a la dilación de los procesos, en 2017, el CJF con la operación del SJPA ha concluido el proceso de impartición de justicia a los imputados con tiempos que van de los 105.6 a los 206.8 días promedio, que de acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, significó una disminución en los tiempos de ejecución del 36.6% en promedio; sin embargo, no acreditó la implementación de indicadores y metas para evaluar el la saturación y dilación del proceso de impartición de justicia y ejercer el presupuesto con base en resultados, así como para determinar el avance gradual que se quiere lograr y el tiempo al que se considere adecuado para la conclusión de los procesos.

Respecto del estado del proceso de los imputados, en 2017, ingresaron 20,688 personas a un procedimiento judicial por delitos del orden federal en los 38 CJPF, de los cuales, al 31 de diciembre de 2017, el 71.6% (14,807) se encontraban en trámite, el 11.8% (2,442) con proceso suspendido, y el 16.6% (3,439) se concluyeron; además, existió la concentración del 57.0% (8,442 imputados) de 14,807 imputados con proceso en curso en la etapa de investigación complementaria y una tasa de resolución del 16.6% (3,439 imputados) de los 20,688 ingresados. Por lo que, al cierre del año, los CJPF contaban con 17,249 imputados a espera de concluir el proceso judicial, adicionales a los que ingresarán en los años subsiguientes.

Consecuencias Sociales

A un año y medio de la operación del SJPA persiste el riesgo de la saturación del sistema que, de no controlarse, no garantizará los derechos de las víctimas, en términos de la procuración de justicia pronta, completa e imparcial, ya que, al cierre de 2017, el 83.4% (17,249) de los imputados que ingresaron en ese año y que para el 31 de diciembre de 2017 están a espera de la conclusión de su proceso, aunados a los que ingresarán en los años subsiguiente y a la carencia de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias, provocará la saturación y la dilación del proceso de impartición de justicia.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 6 restantes generaron: 6 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en 2017, dictaminó sobre los resultados obtenidos en la fase preparatoria; las salidas alternas del proceso; el juicio oral y la ejecución, e implementó el Sistema de Carrera Judicial, no obstante, su operación careció de indicadores, metas e información para evaluar lo que pretendía lograr en materia de audiencias, la saturación y la dilación del proceso de impartición de justicia, lo que limitó que, a un año y medio de la puesta en operación del SJPA, el CJF estuviera en posibilidades de determinar su contribución a la impartición de justicia pronta, completa e imparcial y ejercer el presupuesto con base en resultados. Lo anterior limitó conocer si con la operación del SJPA se atendió el problema relativo a la deficiente capacidad para que el CJF impartiera justicia pronta, completa e imparcial para el 83.4% (17,249 imputados) que ingresaron en ese año y que para el 31 de diciembre de 2017 están a espera de la conclusión de su proceso; así como del ejercicio de los recursos destinados a su operación. Asimismo, en 2017, el CJF careció de elementos que posibiliten determinar si con el nuevo sistema de justicia penal se avanzó en atender la problemática estructural de dicho sistema, caracterizada por prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, defensoría pública rebasada y deficiente vinculación entre policía y ministerio público.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el CJF elaboró un diagnóstico de la operación del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) y realizó pruebas al funcionamiento del sistema de gestión con objeto de identificar criterios y reglas de programación que utiliza ésta herramienta informática, a fin de propiciar la optimización y estandarización de los procesos del trabajo, de contar con todas las herramientas que fortalezcan su carácter de fuente de información estadística, oportuna y confiable; y que la gestión de asuntos y audiencias esté orientada a garantizar la administración de justicia. Asimismo, emitió lineamientos específicos en materia de control interno con objeto de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno. Además con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que el Consejo de la Judicatura Federal, en el marco de la reforma penal, diseñe e implemente su operación con base en un presupuesto basado a resultados, mediante el establecimiento de indicadores que le permitan evaluar su desempeño para evitar la saturación de los juzgados federales y reducir los tiempos de proceso, a fin de contribuir a lograr una procuración de justicia pronta, completa e imparcial, mediante la operación del SJPA.

Cámara de Diputados**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-01100-15-0001-2018

1-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	7,707,201.2
Muestra Auditada	5,079,389.1
Representatividad de la Muestra	65.9%

El universo de 7,707,201.2 miles de pesos se integra por el total de recursos ejercidos en 2017 por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y la muestra por 5,079,389.1 miles de pesos representa el 65.9% de dicho universo, como sigue:

Integración de la muestra revisada**(Miles de pesos)**

Capítulo	Partida	Concepto	Monto ejercido en Capítulo/Partida	Monto revisado	% revisado
1000		Servicios Personales	4,920,498.7	3,338,754.5	67.9%
2000		Materiales y Suministros	111,342.5	10,160.3	9.1%
3000		Servicios Generales	1,595,686.0	777,059.3	48.7%
4000		Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayuda	928,553.4	925,635.9	99.7%
5000		Bienes muebles, inmuebles e intangibles	58,030.0	27,779.1	47.9%
6000		Inversiones Públicas	93,090.6	0.0	0.0%
Total			7,707,201.2	5,079,389.1	65.9%

Fuente: Estado del ejercicio del Presupuesto de la Cámara de Diputados y cédula de alcance.

Antecedentes

Se consideró conveniente dar continuidad a los procesos de fiscalización de los recursos presupuestales que ejerce la Cámara de Diputados, debido a que en las revisiones de años anteriores se detectaron áreas de opacidad en su aplicación, particularmente en las partidas 3991 "Asignaciones a los Grupos Parlamentarios" y 4390 "Otros Subsidios y Subvenciones", toda vez que no se proporcionó la documentación que sustenta la aplicación de los recursos y, por tanto, no se contó con la información que permitiera evaluar la razonabilidad del gasto, o bien, comprobar que los recursos se ejercieron para llevar a cabo trabajos legislativos.

Es importante señalar que a partir del 1 de mayo de 2017 entraron en vigor los "Lineamientos para regular la entrega, destino y comprobación de los apoyos económicos a los Legisladores", los cuales establecieron las reglas de comprobación para los conceptos de apoyos económicos otorgados a los legisladores, tales como atención ciudadana, y apoyo de transporte y hospedaje, por lo que resulta imperante revisar su documentación comprobatoria a fin de evaluar la transparencia y el avance en su rendición de cuentas, así como conocer si existen avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en relación con los recursos transferidos a los Grupos Parlamentarios por concepto de subvenciones, asistencia legislativa y apoyos para el informe de actividades legislativas y al personal de gestión en los distritos, puesto que estos rubros no han sido sujetos de comprobación anteriormente.

Resultados

Subsiste una limitada rendición de cuentas de los recursos ejercidos en “Subvenciones” y otros conceptos relacionados con actividades legislativas que en 2017 ascendieron a 1,059,050.9 miles de pesos correspondientes a 9 subpartidas de gasto y, por lo que, no se contó con la información que permitiera evaluar la razonabilidad del gasto, o bien, comprobar que los recursos se ejercieron para llevar a cabo trabajos legislativos. Adicionalmente, se identificó comprobación por 962.6 miles de pesos de la subpartida 3991-11 “Apoyo para Transporte” que no se ajustó a lo establecido en los lineamientos que regulan ese tipo de apoyos; de los contratos para prestar servicios de preparación y suministro de alimentos, no se presentaron los elementos necesarios para la selección de los proveedores, no se proporcionó evidencia documental que soporte la entrega de las licencias, permisos, garantías de cumplimiento, y garantías para desocupar y entregar las instalaciones, ni tampoco la evidencia de que los seguros de responsabilidad civil estuvieran activos durante la totalidad de vigencia de los contratos; respecto de uno de los espacios asignados para un proveedor de alimentos, el que realmente presta los servicios corresponde a una empresa que tiene personalidad jurídica diferente a la del proveedor contratado, la cual inició operaciones 25 días antes de la autorización para la adjudicación directa; se identificaron transferencias de recursos por 1,569.0 miles de pesos por parte de dos proveedores a un servidor público; no se localizaron 71 bienes con un valor de 1,313.7 miles de pesos; y finalmente, no se tiene evidencia documental de las actividades que desempeñaron 4,829 personas contratadas durante el ejercicio 2017 bajo el régimen de honorarios vinculados tanto con actividades administrativas, como con los Grupos Parlamentarios y con el quehacer legislativo.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 3,309,867.35 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 17 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 15 restantes generaron: 13 Recomendaciones, 2 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 5 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 3 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 31 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la Cámara de Diputados se ejerció y registró conforme a los montos aprobados, y a las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se señala en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Cámara de Diputados no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

Subsiste una limitada rendición de cuentas de los recursos ejercidos en “Subvenciones” y otros conceptos relacionados con actividades legislativas que en 2017 ascendieron a 1,059,050.9 miles de pesos correspondientes a 9 subpartidas de gasto y, por lo que, no se contó con la información que permitiera evaluar la razonabilidad del gasto, o bien, comprobar que los recursos se ejercieron para llevar a cabo trabajos legislativos. Adicionalmente, se identificó comprobación por 962.6 miles de pesos de la subpartida 3991-11 “Apoyo para Transporte” que no se ajustó a lo establecido en los lineamientos que regulan ese tipo de apoyos; de los contratos para prestar servicios de preparación y suministro de alimentos, no se presentaron los elementos necesarios para la selección de los proveedores, no se proporcionó evidencia documental que soporte la entrega de las licencias, permisos, garantías de cumplimiento, y garantías para desocupar y entregar las instalaciones, ni tampoco la evidencia de que los seguros de responsabilidad civil estuvieran activos durante la totalidad de vigencia de los contratos; respecto de uno de los espacios asignados para un proveedor de alimentos, el que realmente presta los servicios corresponde a una empresa que tiene personalidad jurídica diferente a la del proveedor contratado, la cual inició operaciones 25 días antes de la autorización para la adjudicación directa; se identificaron transferencias de recursos por 1,569.0 miles de pesos por parte de dos proveedores a un servidor público; no se localizaron 71 bienes con un valor de 1,313.7 miles de pesos; y finalmente, no se tiene evidencia documental de las actividades que desempeñaron 4,829 personas contratadas durante el ejercicio 2017 bajo el régimen de honorarios vinculados tanto con actividades administrativas, como con los Grupos Parlamentarios y con el quehacer legislativo.

Cámara de Senadores**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-01200-15-0002-2018

2-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	4,588,702.7
Muestra Auditada	3,099,161.7
Representatividad de la Muestra	67.5%

El universo de 4,588,702.7 miles de pesos se integra por el total de recursos ejercidos en 2017 por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, en los capítulos 1000, 2000, 3000, 5000 y 6000; la muestra por 3,099,161.7 miles de pesos corresponde al 67.5% de dicho universo.

Integración de la muestra revisada

(Miles de pesos)

Concepto	Monto Ejercido	Monto Revisado	Porcentaje Revisado
Capítulo 1000 "Servicios Personales"	2,809,106.4	2,020,264.5	71.9%
Capítulo 2000 "Materiales y Suministros"	72,660.5	9,122.6	12.6%
Capítulo 3000 "Servicios Generales"	1,533,701.6	1,042,767.3	68.0%
Capítulo 5000 "Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles"	122,210.3	12,312.6	10.1%
Capítulo 6000 "Inversión Pública"	51,023.9	14,694.7	28.8%
TOTAL	4,588,702.7	3,099,161.7	67.5%

Fuente: Cuentas por liquidar certificadas correspondientes al ejercicio 2017.

Resultados

La limitada transparencia de los recursos que se destinaron a conceptos relacionados con actividades legislativas propició que no se proporcionara la documentación que sustenta la aplicación de los recursos por un monto de 1,014,089.0 miles de pesos, que representó el 22.1% del presupuesto total ejercido por la Cámara de Senadores, los cuales fueron otorgados por medio de la partida 39903 "Asignaciones a los Grupos Parlamentarios" y, por tanto, no se contó con la información que permita evaluar la razonabilidad del gasto, o bien, comprobar que los recursos se ejercieron para llevar a cabo los trabajos legislativos. Adicionalmente, se identificó el pago improcedente de un apoyo en la labores legislativas por 707.7 miles de pesos; adquisición de bienes con empresas comercializadoras que registraron vínculos comerciales y que por ello generaron que los bienes se adquirieran con un precio mayor por 262.9 miles de pesos, que representó el 51.2% respecto del importe que el Senado pagó por los mismos; confabulación de dos proveedores que participaron en diversos procedimientos de adjudicación debido a que tienen interrelaciones comerciales y se comprobó que el proveedor adjudicado obtuvo los bienes del otro proveedor participante por un monto de 2,052.1 miles de pesos que, posteriormente, fueron vendidos a la Cámara de Senadores en un monto de 4,185.3 miles de pesos, lo que originó que el Senado pagara una diferencia de más en su precio de 2,133.2 miles de pesos; 14 personas prestaron sus servicios bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios en los mismos periodos tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, que debido al tipo de contratación y las condiciones establecidas en los contratos en cuanto a la comprobación de la prestación de los servicios, no fue posible verificar que existiera una compatibilidad de los servicios prestados; asimismo, en otros 12 casos, el personal prestó sus servicios bajo dicho régimen para la Cámara de Senadores y se

encontró adscrito a la Cámara de Diputados como personal de Base, Confianza y/o Mandos Medios y Superiores; se detectaron 18 casos de personal contratado por honorarios y 2 de base que tienen parentesco con otros prestadores de servicios contratados por el mismo régimen laboral, e incluso prestan servicios en la misma unidad administrativa o legislativa cuyas percepciones brutas oscilaron entre los 5.0 y 180.8 miles de pesos; 8 casos de personal que guarda parentesco en línea recta ascendente por consanguinidad y línea recta ascendente por afinidad con el legislador al que le prestaron sus servicios profesionales; 23 personas que ocupan un puesto de mandos medios sin que en su expediente se tenga evidencia documental de su grado de estudios; en un caso, la Cédula Profesional localizada en el expediente presuntamente es apócrifa, y otros dos casos de personal operativo no cumplieron con los requisitos del catálogo de puestos por presentar un nivel de estudios inferior al establecido; contratación de personal administrativo para los Grupos Parlamentarios, Comisiones, y Unidades legislativas por honorarios sin contar con perfil de puestos y tabulador, por lo que su contratación, remuneraciones y la comprobación de sus servicios se efectúa de manera discrecional por el titular del área a la que están adscritos; y recursos por 10,294.1 miles de pesos que derivaron de un procedimiento de depuración de cuentas y penalizaciones a proveedores que debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.

Recuperaciones Operadas y Probables

Se determinaron recuperaciones por 4,614,399.13 pesos. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 983,679.65 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 3,630,719.48 pesos corresponden a recuperaciones probables.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 18 observaciones las cuales generaron: 14 Recomendaciones, 8 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 31 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se especifica en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Cámara de Senadores no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destaca lo siguiente:

La limitada transparencia de los recursos que se destinaron a conceptos relacionados con actividades legislativas propició que no se proporcionara la documentación que sustenta la aplicación de los recursos por un monto de 1,014,089.0 miles de pesos, que representó el 22.1% del presupuesto total ejercido por la Cámara de Senadores, los cuales fueron otorgados por medio de la partida 39903 "Asignaciones a los Grupos Parlamentarios" y, por tanto, no se contó con la información que permita evaluar la razonabilidad del gasto, o bien, comprobar que los recursos se ejercieron para llevar a cabo los trabajos legislativos. Adicionalmente, se identificó el pago improcedente de un apoyo en la labores legislativas por 707.7 miles de pesos; adquisición de bienes con empresas comercializadoras que registraron vínculos comerciales y que por ello generaron que los bienes se adquirieran con un precio mayor por 262.9 miles de pesos, que representó el 51.2% respecto del importe que el Senado pagó por los mismos; confabulación de dos proveedores que participaron en diversos procedimientos de adjudicación debido a que tienen interrelaciones comerciales y se comprobó que el proveedor adjudicado obtuvo los bienes del otro proveedor participante por un monto de 2,052.1 miles de pesos que, posteriormente, fueron vendidos a la Cámara de Senadores en un monto de 4,185.3 miles de pesos, lo que originó que el Senado pagara una diferencia de más en su precio de 2,133.2 miles de pesos; 14 personas prestaron sus servicios bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios en los mismos periodos tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, que debido al tipo de contratación y las condiciones establecidas en los contratos en cuanto a la comprobación de la prestación de los servicios, no fue posible verificar que existiera una compatibilidad de los servicios prestados; asimismo, en otros 12 casos, el personal prestó sus servicios bajo dicho régimen para la Cámara de Senadores y se encontró adscrito a la Cámara de Diputados como personal de Base, Confianza y/o Mandos Medios y Superiores; se detectaron 18 casos de personal contratado por honorarios y 2 de base que tienen parentesco con otros prestadores de servicios contratados por el mismo régimen laboral, e incluso prestan servicios en la misma unidad administrativa o legislativa cuyas percepciones brutas oscilaron entre los 5.0 y 180.8 miles de pesos; 8 casos de

personal que guarda parentesco en línea recta ascendente por consanguinidad y línea recta ascendente por afinidad con el legislador al que le prestaron sus servicios profesionales; 23 personas que ocupan un puesto de mandos medios sin que en su expediente se tenga evidencia documental de su grado de estudios; en un caso, la Cédula Profesional localizada en el expediente presuntamente es apócrifa, y otros dos casos de personal operativo no cumplieron con los requisitos del catálogo de puestos por presentar un nivel de estudios inferior al establecido; contratación de personal administrativo para los Grupos Parlamentarios, Comisiones, y Unidades legislativas por honorarios sin contar con perfil de puestos y tabulador, por lo que su contratación, remuneraciones y la comprobación de sus servicios se efectúa de manera discrecional por el titular del área a la que están adscritos; y recursos por 10,294.1 miles de pesos que derivaron de un procedimiento de depuración de cuentas y penalizaciones a proveedores que debieron ser reintegrados a la Tesorería de la Federación.

Presidencia de la República**Estrategia Digital Nacional**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-02100-07-0009-2018

9-GB

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la conducción y evaluación del desarrollo, adopción y uso de las tecnologías de la información y comunicación para facilitar el acceso y promover su uso.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2017 y comprendió la fiscalización del desempeño de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) en relación con la conducción en la emisión y ejecución de políticas públicas, lineamientos y mecanismos de implementación derivados de la Estrategia Digital Nacional (EDN), y de las recomendaciones formuladas en materia de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y seguridad de la información; respecto de la evaluación, se previó identificar los mecanismos ejecutados para dar seguimiento y verificar el cumplimiento de los objetivos y habilitadores de la EDN; el Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario P002 “Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República”; la información reportada en los documentos de rendición de cuentas sobre la materia auditada, la implementación del sistema de control interno institucional y la coordinación de la OPR para promover el cumplimiento de las metas de los ODS.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la EDN.

Antecedentes

En 2013, el Gobierno Federal reconoció que, en la medida en que los individuos, empresas y gobierno integren y adopten las TIC en sus actividades cotidianas, habrá mejoras en la calidad de vida de las personas, en la eficiencia de los procesos productivos de las empresas y en la eficiencia de los procesos de gestión, provisión de servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas del gobierno, por ello, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se estableció una línea de acción transversal enfocada en alcanzar un “Gobierno Cercano y Moderno”, mediante la definición de una línea de acción transversal referente a “Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento”, así como medidas específicas sobre el tema en cada una de las metas nacionales, a fin de que las políticas de gobierno en todos los ámbitos contribuyan a su cumplimiento.

Por lo anterior, el 10 de junio de 2013, fue promulgado el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, en el que se estableció, en su artículo 6, que el Estado garantizará el derecho de acceso a las TIC. En este marco, el Ejecutivo Federal emitió el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018, en el que se definió como prioridad nacional el establecimiento de una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las TIC, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento.

Al respecto, se emitió el Plan de Acción denominado Estrategia Digital Nacional (PAEDN) conformado por cinco objetivos (transformación gubernamental, economía digital, educación de calidad, salud universal y efectiva, y seguridad ciudadana) y cinco habilitadores (conectividad, inclusión de habilidades digitales, interoperabilidad, marco jurídico, datos abiertos), el cual se comprometió, durante el periodo 2014-2018, a promover el uso y adopción de las TIC, a fin de incrementar la eficacia del sector público.

Asimismo, como complemento a la reforma constitucional, en julio de 2014, se emitió el decreto de la Reforma Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, Radiodifusión y Competencia Económica,^{5/} integrada por seis ejes principales, destacando, en el Eje número V, la necesidad de establecer una Política de Inclusión Digital Universal y una Agenda Digital Nacional, que incorporen la infraestructura, accesibilidad, conectividad, tecnologías de la información y comunicación, así como habilidades digitales que garanticen el derecho de acceso a las TIC e integren a la población en la sociedad de la información y el conocimiento.

En la EDN, se determinó que la Oficina de la Presidencia de República (OPR) sería la instancia responsable de conducir dicha estrategia, por medio de su coordinación, seguimiento y evaluación, por ello, a fin de procurar el asunto de interés público de promover la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación para incrementar la eficacia del sector público, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2017, la OPR definió un objetivo relacionado con la orientación en la emisión y ejecución de políticas públicas y lineamientos, así como los mecanismos de implementación, derivados de la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnología de la información y comunicaciones, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes, para lo cual le fueron asignados 1,528,122.1 miles de pesos a la OPR para operar el Pp P002 “Asesoría, coordinación, difusión y apoyo técnico de las actividades del Presidente de la República”, de los cuales el 1.4% (20,924.4 miles de pesos) fue designado para las actividades inherentes a la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en cuanto a la conducción de la EDN, la OPR informó que, en 2017, en el marco de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE), se desarrollaron 15 herramientas en materia de tecnologías de la información y la comunicación que contribuyeron a la implementación de los objetivos “Transformación gubernamental”, “Economía digital”, “Innovación cívica y participación ciudadana” y “Salud Universal y efectiva”; sin embargo, únicamente documentó su participación en la orientación de 3 (20.0%) y, en las 12 (80.0%) restantes no documentó las gestiones realizadas para orientar su emisión y ejecución.

Asimismo, la entidad fiscalizada informó que, durante el periodo 2014-2017, participó en la orientación de 58 (100.0%) herramientas derivadas de implementación de la EDN; sin embargo, aun cuando, la ASF constató que todos esos instrumentos se encuentran publicados y en operación, la OPR no documentó su participación como orientador en la definición y ejecución en 55 (94.8%).

Respecto de la emisión de recomendaciones en materia de TIC y de seguridad de la información, señaló que, en 2017, se emitieron 4 recomendaciones de mejores prácticas internacionales, a partir del documento “Estudio de Datos Abiertos Gubernamentales de México”, sin que se identificaran en las actas de sesión de este órgano colegiado, ni se evidenciara la participación de la entidad fiscalizada, e informó que, durante el periodo de análisis, se realizaron 27 recomendaciones, que contribuyeron al diseño de un marco normativo que promovió la regularización y homogeneización para la publicación de la información, las características de contratación en materia de TIC y los adecuados controles de seguridad para garantizar la protección de la información publicada, sin que la OPR documentara su participación en la promoción, discusión y análisis de dichas recomendaciones.

La ASF considera que, en general, la participación de la OPR en ese órgano colegiado no le permitió asegurar la coordinación de las propuestas y acuerdos generados en el pleno de la misma ya que, en su calidad de invitado permanente, únicamente puede emitir comentarios respecto de las propuestas planteadas en las sesiones ordinarias y extraordinarias de esa comisión, más no tiene atribuciones para coordinar su emisión o implementación con las dependencias y entidades de la federación.

Respecto del seguimiento de la EDN, con la revisión de la plataforma “México Digital”, se constató que, a 2017, se registraron 83 iniciativas para cumplir con las 69 líneas de acción del PGCM, no obstante, la OPR no documentó los procedimientos establecidos para ejecutar esta actividad, y en la evaluación, no acreditó contar con mecanismos para valorar el cumplimiento de los objetivos de la EDN, lo cual limitó la valoración objetiva de los logros alcanzados en la materia.

Se verificó que, a 2017, no se ha ejecutado el cálculo del índice de digitalización que fue seleccionado para evaluar los efectos derivados de la implementación de la Estrategia Digital Nacional en los ámbitos gubernamental, empresarial y social, ni fueron diseñados indicadores que le permitieran determinar el grado de avance en la

^{5/} Presidencia de la República, Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, publicado en el DOF el 4 de julio de 2014.

digitalización, a partir de la valoración de las labores realizadas por las dependencias y entidades de la APF, para dar cumplimiento a los objetivos y habilitadores establecidos en la EDN. Al respecto, con objeto de identificar la posición de México, en materia de uso y adopción de las TIC, la ASF consultó los resultados obtenidos en los índices de desarrollo de gobierno electrónico (IDGE); de datos abiertos (IDA) y de Preparación en Red (IPR), que se relacionaron con las actividades realizadas en el marco de la estrategia, los cuales mostraron que México ocupó el lugar 64 de los 193 países que fueron evaluados en el IDGE; la sexta posición a nivel mundial en el IDA y la posición 73 de los 139 países evaluados en el IPR, sin que se acreditara la imputabilidad de la conducción y evaluación de la OPR, en esos resultados.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Oficina de la Presidencia de la República, en materia de conducción y evaluación, no documentó su participación en la orientación de políticas, lineamientos y mecanismos derivados de la implementación de dicha estrategia, ni en la emisión de recomendaciones respecto de las mejores prácticas en materia de TIC y seguridad de la información; asimismo, no contó con una herramienta que le permitiera evaluar el efecto del cumplimiento de las 69 líneas acción del PGCM relacionadas con la EDN, lo cual limitó la valoración objetiva de los logros alcanzados en la materia.

Asimismo, a 5 años de la publicación de la EDN, no ha sido ejecutado el cálculo del índice de digitalización que fue seleccionado por el Gobierno Federal para evaluar los efectos derivados de la implementación de la dicha política pública en los ámbitos gubernamental, empresarial y social, por lo que se desconoce si México alcanzó la meta de 59.29 puntos porcentuales establecida para 2018 y si la adopción y uso de las tecnologías permitió aumentar la eficacia del gobierno, en beneficio de los 129,163.3 miles de mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, la OPR no documentó la orientación en la emisión y ejecución de las políticas y lineamientos derivados de la EDN, ni de las actividades realizadas para la emisión de recomendaciones respecto de las mejores prácticas en materia de TIC y seguridad de la información; en el caso de la evaluación, aun cuando implementó una plataforma de seguimiento a las 69 líneas de acción del PGCM, no documentó los procedimientos para ejecutar esta actividad; tampoco implementó herramientas para valorar el cumplimiento de los objetivos de la EDN, ni promovió el cálculo del índice de digitalización; por lo que los resultados no permitieron conocer la contribución de la OPR en la promoción de la adopción y uso de las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de incrementar la eficacia del sector público.

Secretaría de Gobernación

Autorizaciones de Servicios de Comunicación Social y Publicidad de la Administración Pública Federal, al Amparo del Artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017

Auditoría Forense: 2017-0-04100-12-1697-2018

1697-GB

Objetivo

Fiscalizar las autorizaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, correspondientes a los diversos incrementos presupuestales solicitados por las dependencias y entidades, al amparo del Artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal 2017, así como verificar la correcta aplicación de la normatividad aplicable.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	7,298,354.5
Muestra Auditada	5,419,701.6
Representatividad de la Muestra	74.3%

Se revisaron las autorizaciones de las Estrategias y los Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad de las dependencias y entidades que se enlistan a continuación, con base en la autorización individual otorgada por la Secretaría de Gobernación:

1. Secretaría de Gobernación
2. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
3. Secretaría de Salud
4. Secretaría de Desarrollo Social
5. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
6. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
7. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Secretaría de Comunicaciones y Transportes
9. Pronósticos para la Asistencia Pública
10. Comisión Nacional del Agua
11. Secretaría de Marina
12. Servicio Geológico Mexicano
13. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
14. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
15. Instituto Nacional de Migración
16. Petróleos Mexicanos
17. Instituto Mexicano del Seguro Social
18. Fondo de Cultura Económica
19. Secretaría de Hacienda y Crédito Público
20. Secretaría de Relaciones Exteriores
21. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

22. Secretaría de la Defensa Nacional
23. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores
24. Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales
25. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
26. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
27. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
28. Instituto Politécnico Nacional
29. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
30. Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios
31. Comisión Reguladora de Energía

Antecedentes

En la revisión que la ASF realizó a la Secretaría de Educación Pública, en la auditoría número 144-DS “Comunicación Social y Publicidad”, correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se observó que con oficios SNM/039Bis/2017 y SNM/057/2017, de fechas 28 de abril y 19 de diciembre, ambos de 2017 respectivamente, el Subsecretario de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) remitió información a la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, correspondiente a la ampliación del concepto de gasto de servicios de comunicación o promoción y publicidad, registrados en los programas anuales de las Dependencias y Entidades a las que les fue aplicable, de conformidad con el párrafo noveno del artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, en donde se reportaron incrementos totales en este rubro por 134,374,213.0 miles de pesos, razón por la cual se determinó revisar las autorizaciones de servicios de Comunicación Social y Publicidad de la Administración Pública Federal, al amparo del artículo 17 del PEF 2017.

En la Cuenta Pública de 2017, se identificó que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) autorizó 6,591,927.11 miles de pesos por concepto de incrementos de recursos a los Programas Anuales de Comunicación Social o Publicidad, en la partida “3600 Servicios de comunicación social y publicidad” a varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo, en el Sistema de Comunicación Social (COMSOC) al cierre del ejercicio, se conoció que la SEGOB autorizó 7,036,089.2 miles de pesos en incrementos, al amparo de lo dispuesto en los párrafos octavo y noveno del artículo 17 del PEF 2017; estos recursos son adicionales a los autorizados por la Cámara de Diputados en el PEF.

El artículo 27, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente para el 2017, señala que a la SEGOB le correspondía formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información, así como orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del Sector Público Federal.

La SEGOB es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de la política interior y la gobernabilidad nacional; contribuye a la gobernabilidad y el desarrollo político de México a través de una buena relación del gobierno federal con los Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno, para garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.

Durante el ejercicio 2017, la SEGOB se integró por seis subsecretarías, ocho órganos administrativos desconcentrados, nueve entidades y tres órganos autónomos.

En materia de comunicación social y publicidad, el artículo 5, fracción XXX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, vigente en el ejercicio 2017, señalaba la facultad indelegable del Secretario de conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información.

La normativa que reguló, de manera específica, la comunicación social y publicidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el 2017, fue el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2017 (Acuerdo), tal y como se describe a continuación:

Artículo 1o establece las bases para la orientación, planeación, autorización y coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y campañas de comunicación social y publicidad de los entes públicos durante 2017.

Artículo 3o, fracción VII, señala que *“... En la formulación de las Estrategias, Programas y campañas que realicen las Dependencias y Entidades para el cumplimiento de los objetivos de comunicación, deben considerar...”*

VII. Los recursos presupuestarios deben estar previamente autorizados y asignados a las partidas de gasto 36101 y 36201 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal por las instancias facultadas para tales efectos;...”

El Artículo 4o, en relación, con la elaboración de dichas Estrategias y Programas Anuales, señaló que la Dirección General de Normatividad de Comunicación (DGNC) de la SEGOB sería la responsable de la recepción y autorización, tal y como se cita a continuación: *“...Las Dependencias y Entidades que cuenten con recursos en las partidas 36101 y 36201 del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, deben elaborar una Estrategia anual de comunicación social o de promoción y publicidad, según corresponda, la cual debe autorizar la Secretaría, a través de la Dirección General de Normatividad de Comunicación....”*

Por lo que, de acuerdo con los artículos 3 y 4 antes citados, los entes públicos a los que se les autorizó recursos en el PEF 2017 por la Cámara de Diputados podrían elaborar dichas Estrategias y Programas Anuales.

Artículo 5o, párrafo tercero, señaló como fecha límite de entrega de los documentos de dichas Estrategias y Programas Anuales, el 8 de febrero del 2017.

Artículo 7o, *“...Los recursos programados que registren las Dependencias y Entidades en el Programa anual, deben ser los asignados por la autoridad correspondiente en la partida respectiva del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, de acuerdo con lo señalado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017...”*

Artículo 14, precisó, en cuanto a la modificación de las Estrategias y Programas Anuales de comunicación social y de promoción y publicidad, que las entidades y dependencias que así lo requirieran deberían solicitarlo por escrito a la DGNC de la SEGOB, a través de su Coordinadora de sector, con fecha límite el último día hábil de febrero del siguiente ejercicio fiscal.

Artículo 15, señaló *“...En caso de incremento de recursos al Programa anual, es necesario presentar una justificación detallada que atienda lo señalado en el artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, en la que la Dependencia o Entidad precise el costo y fuente de financiamiento, así como la Modificación al Programa en los formatos correspondientes...”*

Por su parte el artículo 17, párrafo octavo, del PEF 2017 precisó *“...Durante el ejercicio fiscal no podrán realizarse ampliaciones, trasposos de recursos de otros capítulos o conceptos de gasto, al concepto de gasto correspondiente a servicios de comunicación social y publicidad de los respectivos presupuestos, ni podrán incrementarse dichos conceptos de gasto, salvo cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, se requiera para promoción comercial de las entidades para que generen mayores ingresos, tengan como propósito promover a México como destino turístico en el extranjero y los que deriven de los ingresos excedentes que obtenga el Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios migratorios. En dichos supuestos, los ejecutores de gasto deberán obtener de la Secretaría de Gobernación la autorización del programa de comunicación social o bien de la modificación respectiva, para lo cual señalarán el costo y su fuente de financiamiento y, posteriormente, deberán realizar el trámite de adecuación presupuestaria ante la Secretaría...”*

Finalmente, se estableció que el registro del gasto de las dependencias y entidades se haría en el Sistema de Comunicación Social (COMSOC), dentro de los 10 días naturales siguientes a la terminación de cada mes, información debidamente validada por el Órgano Fiscalizador correspondiente, según se describió en el artículo 57 de dicho acuerdo.

Resultados

Del análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 (PEF 2017) aprobado, específicamente en el concepto “3600 Servicios de comunicación social y publicidad” y de la revisión de las solicitudes de autorización del Programa Anual de Comunicación Social o del Programa Anual de Publicidad de las dependencias y entidades en el 2017 presentadas a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), se concluyó que los nueve entes públicos que se relacionan a continuación, no contaban con recursos presupuestarios aprobados en el PEF 2017, en las partidas específicas del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal (partidas) 36101 “Difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales” y 36201 “Difusión de mensajes comerciales para

promover la venta de productos o servicios”; sin embargo, en las solicitudes de autorización de sus Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad, que presentaron a la Dirección General de Normatividad de Comunicación (DGNC) de la SEGOB, manifestaron contar con autorización aprobada presupuestal en el PEF 2017 original en las partidas 36101 y 36201, de acuerdo a lo siguiente:

- Con el oficio número CGC/006/2017, del 18 de enero de 2017, el Fondo de Cultura Económica reportó recursos aprobados por 0.01 miles de pesos;
- Con el oficio número INM/DCS/074/2017, del 20 de enero de 2017, el Instituto Nacional de Migración reportó recursos aprobados por 0.01 miles de pesos;
- Con el oficio número UOSCS.DG.110/037/17, del 2 de febrero de 2017, la Secretaría de Desarrollo Social reportó recursos aprobados por 0.01 miles de pesos;
- Con el oficio número I-111-DGCS-085-17, del 08 de febrero de 2017, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano reportó recursos aprobados por 0.02 miles de pesos;
- Con el oficio número GMV/001/2017, del 30 de enero de 2016 (sic), el Servicio Geológico Mexicano reportó recursos aprobados por 3,583.4 miles de pesos;
- Con el oficio número DMP/009/2017, del 17 de enero de 2017, Lotería Nacional para la Asistencia Pública reportó recursos aprobados por 95,389.2 miles de pesos;
- Con el oficio número DGCS/112.045/17, del 03 de febrero de 2017, la Comisión Reguladora de Energía reportó recursos aprobados por 2,000.0 miles de pesos;
- Con el oficio número DGCS/111/2017, del 01 de febrero de 2017, el Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V., reportó recursos aprobados por 1,100.0 miles de pesos y,
- Con el oficio número COMZEE/00010/2017, del 30 de enero de 2017, la Autoridad Federal para el Desarrollo de las Zonas Económicas Especiales reportó recursos aprobados por 40,000.0 miles de pesos.

Por lo que estas dependencias y entidades, al no contar con los recursos presupuestarios que establecen los artículos 3 y 4 del Acuerdo, se encontraban impedidos para formular y solicitar la autorización de sus Programas Anuales de Comunicación y Publicidad, correspondientes al ejercicio 2017, ante la DGNC de la SEGOB, y en consecuencia, no podían ejercer recursos presupuestarios en materia de comunicación social y publicidad.

Pese lo anterior, las entidades y dependencias citadas en los párrafos anteriores, solicitaron y recibieron autorización, por parte de la SEGOB, para modificar sus Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad, logrando incrementos presupuestarios, que se regularizaron ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por un total de 2,764,083.7 miles de pesos, en la forma siguiente:

MODIFICACIONES AUTORIZADAS POR SEGOB
A PROGRAMAS ANUALES DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD DE
DEPENDENCIAS Y ENTIDADES IMPEDIDAS PARA SU FORMULACIÓN EN 2017
(Miles de pesos)

DEPENDENCIA O ENTIDAD	EJERCICIO FISCAL 2017	
	PEF	CUENTA PÚBLICA*
Fondo De Cultura Económica	0	1,999.2
Instituto Nacional de Migración	0	39,997.9
Secretaría de Desarrollo Social	0	598,502.6
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	0	301,837.5
Servicio Geológico Mexicano	0	197,078.8
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	0	484,732.3
Comisión Reguladora de Energía	0	2,290.0
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	0	1,099,329.4
Autoridad Federal para el Desarrollo de Zonas Económicas Especiales	0	38,316.0
Totales	0	2,764,083.7

FUENTE: PEF 2017 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

*Presupuesto devengado menos presupuesto original.

De tal tesitura, se presume que la información presentada por los nueve entes públicos indicados anteriormente, es errónea y sólo fue utilizada para que la DGNC de la SEGOB autorizara los Programas de Comunicación Social y Publicidad de dichos entes públicos, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 1, 3, fracción VII, 4 primer párrafo, 5 y 12 del Acuerdo, y así permitirles ejercer recursos públicos en esos rubros.

En relación con los incrementos presupuestarios a los Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad autorizados por la DGNC de la SEGOB, el artículo 17, párrafo octavo, del PEF 2017, estableció las causas de excepción que podrían aplicarse para tal efecto, siendo las siguientes:

“...cuando se trate de mensajes para atender situaciones de carácter contingente, se requiera para promoción comercial de las entidades para que generen mayores ingresos, tengan como propósito promover a México como destino turístico en el extranjero y los que deriven de los ingresos excedentes que obtenga el Instituto Nacional de Migración para mejorar los servicios migratorios. En dichos supuestos, los ejecutores de gasto deberán obtener de la Secretaría de Gobernación la autorización del programa de comunicación social o bien de la modificación respectiva, para lo cual señalarán el costo y su fuente de financiamiento y, posteriormente, deberán realizar el trámite de adecuación presupuestaria ante la Secretaría...”.

La DGNC de la SEGOB autorizó incrementos presupuestarios a los Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad de las dependencias y entidades antes descritas, mencionando únicamente en los oficios de autorización de las modificaciones presupuestarias la frase “...esta Dirección General autoriza, en el ámbito de su competencia, las modificaciones del Programa Anual de Comunicación Social 2017...”; sin embargo, se presume que dichas autorizaciones no se encuentran debidamente evaluadas, al omitir señalar los resultados de la valoración que debía realizarse, de conformidad con el artículo 15, párrafo segundo, del Acuerdo, lo que no permite saber las razones por las cuales la DGNC autorizó las modificaciones solicitadas.

La DGNC de la SEGOB autorizó en 2017, incrementos presupuestarios bajo los supuestos de excepción a los Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad de las dependencias y entidades que lo solicitaron, de los cuales se revisaron los entes públicos siguientes, y se determinó que las autorizaciones realizadas fueron improcedentes.

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES CON AUTORIZACIÓN DE INCREMENTOS PRESUPUESTARIOS
A LOS PROGRAMAS ANUALES DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD 2017
BAJO SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN IMPROCEDENTES
(MUESTRA AUDITADA)
(Miles de pesos)

	Ente Solicitante	Fecha de Oficio	Justificación	Importe solicitado	Fecha de Autorización
1	Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL)	25/02/2017	<i>"...mantener vigente y posicionada la imagen de marca de la Institución, así como, destacar en los mensajes publicitarios los principales atributos de los productos, entre lo que se encuentran características, precio, fecha de celebración, aspectos fundamentales para el mantenimiento en el mercado de los sorteos...."</i>	400,272.2	02/03/2017
2	Fondo de Cultura Económica (FCE)	09/05/2017	<i>"...llegar a un mayor público lector..."</i>	2,000.0	19/05/2017
3	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	11/09/2017	<i>"...reforzar la información de todos aquellos programas que les permitan acceder a los derechos sociales fundamentales a los que todo mexicano tiene derecho, por lo que la difusión es indispensable, ya que de no hacerla se corre un riesgo social relevante..."</i>	600,000.0	18/09/2017
4	Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (SEDATU)	08/02/2017	<i>"...ejecutar un conjunto de acciones de difusión, de cobertura nacional, a través de medios radiofónicos, televisivos, impresos, complementarios, digitales y servicios de producción y de evaluación, que informen a la ciudadanía sobre las acciones que el Gobierno de la República ejecuta, a través de la SEDATU, con el objetivo de atender la emergencia provocada por las contingencias sísmológicas del 7 y 19 de septiembre de 2017, así como emprender las labores de reconstrucción y reactivación económica de las comunidades afectadas. ..."</i>	300,000.0	12/10/2017
5	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	07/07/2017	<i>"...nuevos mensajes que deben difundirse a la población, mismas que conllevan a atender una sobredemanda de información y que no estaban previstos dentro la planeación inicial, y para ello se requiere un incremento de presupuesto para las acciones a comunicar..."</i>	25,000.0	14/07/2017
6	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (INFONACOT)	28/09/2017	<i>"...difusión de los mensajes de los diversos servicios que se ofrecen a los trabajadores del país con el fin de que accedan a un crédito flexible..."</i>	120,000.0	12/10/2017
7	Secretaría de Comunicación y Transportes (SCT)	30/10/2017	<i>"...informar a la ciudadanía que la SCT trabaja en la supervisión y mantenimiento de la red carretera y de las vías de comunicación de manera permanente..."</i>	275,000.0	31/10/2017
8	Secretaría de Salud (SSA)	17/04/2017	<i>"...lograr la difusión de mensajes para informar a la población en general, sobre las medidas para la prevención de la diabetes, el sobrepeso y la obesidad, pues en caso contrario, implican importantes daños a la salud de la población, así como afectaciones económicas ya que se trata de enfermedades altamente incapacitantes y mortales..."</i>	1,000,000.0	24/04/2017

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

9	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	22/03/2017	<i>“...concientizar a la población sobre los factores de riesgo a la salud al exponerse a concentraciones excesivas de contaminantes en el aire y así reforzar el mandato establecido en el Artículo 4º. Constitucional...”.</i>	300,000.0	23/03/2017
10	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)	12/10/2017	<i>“...destinar esfuerzos de difusión para dar a conocer la Guía de Viajero a la comunidad mexicana. De esta manera se informará y orientará, sobre la protección consular y las medidas que promueven el respeto a sus derechos...”.</i>	10,000.0	12/10/2017
11	Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)	20/02/2017	<i>“...continuar fortaleciendo el crecimiento de ahorro voluntario en las cuentas de los ahorradores del SAR...”.</i>	51,000.0	27/02/2017
12	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	21/08/2017	<i>“...generar un intercambio y apoyo al emprendimiento desde diversos sectores que muestren a México como líder en enfrentar el cambio climático y generar un desarrollo sustentable bajo en carbono...”.</i>	100,000.0	21/08/2017
13	Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	11/10/2017	<i>“...a efecto de incrementar la difusión de la Campaña Protección a Centros de Población, Versiones: Prevención 1, Prevención 2 y Prevención 3, a nivel nacional, entre la población urbana y rural, hombres y mujeres con edad de 0 a 60 años o más, con niveles socioeconómicos: A, B, C, D, E, especialmente entre quienes habitan en zonas de alto riesgo ante fenómenos hidrometeorológicos, a fin de realizar las acciones preventivas para enfrentarlos y actuar de manera inmediata ante la emisión de alertas para fortalecer con ello la cultura de la prevención asociada a la ocurrencia de este tipo de eventos...”.</i>	200,000.0	18/10/2017
Totales				3,383,272.2	

FUENTE: Solicitudes de Modificación del Programa Anual (incrementos) de las dependencias y entidades y autorizaciones correspondientes de la DGNC de la SEGOB.

Las Secretarías de Desarrollo Social, Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, Comunicaciones y Transportes, Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Relaciones Exteriores, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Comisión Nacional del Agua solicitaron a la DGNC de la SEGOB, la autorización de incrementos presupuestarios a sus Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad, al amparo de la causa de excepción *“para atender situaciones de carácter contingente”*.

La Auditoría Superior de la Federación solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Secretaría de la Función Pública, y a la SEGOB, que se pronunciaran sobre el término *“contingente”*, que se incluye en el artículo 17, párrafo octavo, del PEF 2017 como causa de excepción, sustentando esta petición en la facultad de interpretación que les otorga el artículo 1 párrafo segundo del PEF 2017, sin recibir por parte de esas dependencias la interpretación del término para su aplicación. Argumentado que se encontraba fuera de su competencia. Sin embargo, la DGNC de la SEGOB, señaló en su oficio número SNM/DGNC/1642/18, de fecha 1 de octubre de 2018, que no tiene la facultad de emitir juicios de valor respecto del concepto denominado *“contingente”* ni estima su validez jurídica, pues no cuenta con atribuciones para interpretar las disposiciones del PEF 2017, lo cual refleja la falta de valoración que realizó en cada autorización que emitió.

La ASF realizó las consultas a que se refiere el párrafo anterior a efecto de contar con mayores elementos para poder establecer si las instituciones se adecuaban al criterio general, interpretación, contenido y alcance de la situación “Contingente” que como categoría define una situación de hecho de excepción que en términos del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española refiere a “que puede suceder o no suceder”, lo cual implica que para que se actualice dicho supuesto debió acontecer el hecho incierto para hacer nacer la propia hipótesis.

Así, la ASF determinó que este supuesto no fue valorado correctamente por la SEGOB, toda vez que dicha dependencia no presentó ni contó con elementos proporcionados por la SEGOB al no presentar esta evidencia documental y argumentación suficiente de la valoración de la situación expuesta por las dependencias y entidades que cumplan el externo de encontrarse en esa situación “contingentes” y tampoco en el análisis realizado por dicha dependencia estableció una definición objetiva que lo describa, que diera certeza a la valoración y/o autorización o rechaza de la justificación presentada por los entes solicitantes, lo anterior sin menoscabo de considerar que la SEGOB tuvo la opción de solicitar la interpretación correspondiente a las dependencias facultadas que establece el artículo 1, párrafo segundo, del PEF 2017, relacionado con las causas de excepción señaladas en el artículo 17, párrafo octavo, del citado PEF; esto a efecto de allegarse de los elementos necesarios y suficientes para ejercer su facultad de valoración y, por consiguiente, tanto la autorización de dichas solicitudes y justificaciones se obtuvieron de forma adecuada, por lo que se presume incumplió con los artículos 7 y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y 15 del Acuerdo.

También, con el análisis de los registros del COMSOC, se determinó que las dependencias y entidades ejercieron los recursos públicos sin apegarse a la normatividad y efectuaron pagos de adeudos de campañas de Comunicación Social y Publicidad de ejercicios anteriores, con cargo al PEF 2017, sin comunicar a la DGNC de la SEGOB las obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas que no fueron liquidadas en el ejercicio correspondiente por concepto de comunicación social y publicidad como sigue:

**PAGOS DE ADEUDOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y PUBLICIDAD DEL EJERCICIO 2016,
QUE SE CUBRIERON CON RECURSOS PRESUPUESTARIOS DEL EJERCICIO 2017**
(Miles de pesos)

Dependencia o Entidad	Importe
Secretaría de Relaciones Exteriores	9,500.5
Instituto Mexicano del Seguro Social	7,820.4
Comisión Nacional del Agua	1,470.4
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	29,610.8
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	999.9
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	7,282.7
Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.	752,688.9
Total	809,373.6

Fuente: Sistema de Comunicación Social 2017.

Lo anterior denota que la DGNC de la SEGOB, al no supervisar que las dependencias y entidades ejercieran el gasto de sus campañas de comunicación social de acuerdo a sus programas anuales, en el cumplimiento del plan de medios, se presume que propició que esos entes públicos ejercieran el recurso público para pagar adeudos de campañas de comunicación social de ejercicios anteriores, en infracción del artículo 58 del Acuerdo.

Por los incumplimientos de las dependencias y entidades a la normativa aplicable en materia de comunicación social y promoción y publicidad citados en este resultado, se solicitó la intervención a la Secretaría de la Función Pública para que en el ámbito de sus atribuciones realizara las investigaciones correspondientes y en su caso, las sanciones administrativas derivadas de los incumplimientos de los entes públicos siguientes: Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Servicio Geológico Mexicano, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Desarrollo Social, Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V. y Comisión Reguladora de Energía.

Aunado a lo mencionado en el párrafo anterior, las erogaciones realizadas por los entes públicos antes citados devienen en irregulares.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 2,826,040,517.00 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones las cuales generaron: 5 Recomendaciones, 7 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 3 Pliegos de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención de la Secretaría de la Función Pública con motivo 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar las autorizaciones realizadas por la Secretaría de Gobernación, correspondientes a los diversos incrementos presupuestales solicitados por las dependencias y entidades, al amparo del Artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal 2017, así como verificar la correcta aplicación de la normativa y, específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Gobernación no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes: la Secretaría de Gobernación autorizó Estrategias y Programas Anuales de Comunicación Social y Publicidad sin verificar que los recursos presupuestarios estuvieran previamente autorizados y asignados a las partidas de gasto 36101 y 36201, por lo que las autorizaciones se realizaron incorrectamente, presumiéndose que se llevó a cabo de manera discrecional en favor de dependencias y entidades; autorizó solicitudes de incrementos de recursos sin allegarse de elementos necesarios y suficientes para ejercer su facultad de valoración y facilitó el ejercicio de gastos en materia de comunicación social y publicidad de forma discrecional permitiendo pagos de ejercicios anteriores con recursos presupuestales 2017. Lo anterior incumplió el artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 y el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2017.

Secretaría de Gobernación**Cumplimiento de Tratados Internacionales en Materia de Seguridad**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-04100-07-0013-2018

13-GB

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de los tratados internacionales en materia de seguridad pública, a fin de contribuir a mejorar sus condiciones.

Alcance

La revisión de la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2017; como referencia, y para efectos comparativos, se analizó el periodo 2013-2016.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), la Policía Federal (PF) y la Procuraduría General de la República (PGR) en 2017, correspondientes a los tratados internacionales en materia de seguridad pública, específicamente de los componentes siguientes: 1) Aprobación, 2) Armonización, 3) Actualización, 4) Cumplimiento, 5) Beneficios obtenidos, 6) Rendición de cuentas y 7) Sistema de Evaluación de Desempeño.

En los primeros tres componentes se incluyó la contribución de las entidades fiscalizadas, mediante la revisión del proceso que operaron los mecanismos de coordinación implementados y el número total de tratados internacionales que aprobaron, armonizaron o actualizaron durante el periodo 2013-2017, así como los efectos esperados de la participación de cada una de las dependencias con funciones en seguridad.

En cuanto al cumplimiento, se incorporaron los mecanismos de coordinación y los tratados internacionales en materia de seguridad pública en los que se ejecutaron los compromisos asumidos por el Estado mexicano, así como en los que no se reportaron acciones, a fin de dar un pronunciamiento sobre la eficacia de la atención efectuada por parte de las entidades fiscalizadas. Para los beneficios, se revisó si las entidades fiscalizadas conocieron cuáles fueron los obtenidos a partir de su aprobación y si éstos contribuyeron a mejorar las condiciones de seguridad pública en el país, además se integró una síntesis de los efectos esperados, la vinculación de los tratados internacionales por componente de seguridad pública (prevención, procuración de justicia, impartición de justicia, reinserción social y coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública) y un análisis del panorama actual de la seguridad pública del país.

En los temas transversales de rendición de cuentas y del Sistema de Evaluación de Desempeño, se revisó el Programa Presupuestario E008 “Representación jurídica de la Federación en el ámbito nacional e internacional”, a fin de verificar si se construyó con base en la norma emitida, además, se evaluó si las entidades fiscalizadas rindieron cuentas mediante información clara, confiable y transparente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en la materia.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por las entidades fiscalizadas fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política pública de tratados internacionales en materia de seguridad pública.

Antecedentes

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley sobre la Celebración de Tratados, un tratado internacional es aquel “[...] convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público [...]”, en el que se definen las relaciones entre los Estados, así como entre éstos y las entidades que poseen personalidad jurídica internacional, como pueden ser las Organizaciones Internacionales Gubernamentales y las empresas multinacionales.

En México, el tema de la suscripción de tratados internacionales ha estado presente desde la Constitución de 1814, la cual, a pesar de no haber entrado en vigor, estipulaba que el titular del Poder Ejecutivo tenía la facultad de participar en la negociación y celebrarlos, mientras que, al Poder Legislativo se le confería la aprobación de éstos.

Dicho esquema no varió a lo largo de las constituciones siguientes de 1824, de 1836 y de 1857, aunque, en este último año ya se estipulaba como facultad exclusiva de la Cámara de Senadores dicha aprobación, lo cual es retomado en la de 1917, pues en su artículo 133 se señala que “(...) todos los tratados que estén de acuerdo con la misma (con la Constitución), celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”. No obstante, en el artículo 15 del citado ordenamiento jurídico se prohíbe expresamente la suscripción de tres tipos de tratados, a saber: a) los de extradición de reos políticos, b) los de los delincuentes que en su país de origen hubieran tenido la condición de esclavos y c) aquellos que alteraran los derechos humanos.

Dada la importancia de mantener las relaciones diplomáticas con otros países, en 1928, el Estado mexicano se adhirió a la Convención de Tratados celebrados por los Estados de América, a fin de establecer las reglas claras que debían tener los instrumentos jurídicos internacionales que se acordaran entre los Estados participantes, entre las que destacan las personalidades que podían participar en el establecimiento; la confirmación, prórroga, renovación o reconducción; el cumplimiento de los tratados a partir del canje de las ratificaciones, y las reservas de los Estados.^{6/}

En 1969, México se adhirió a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, la cual entró en vigor el 27 de enero de 1980. En dicha convención, se establecieron las reglas básicas de la observancia, interpretación y aplicación de los tratados internacionales, a fin de dar certidumbre a los compromisos que los Estados asumían, convirtiéndose así en una guía para la comunidad internacional, pues anteriormente se basaban en el derecho consuetudinario.

El otro momento coyuntural de la cooperación internacional se dio con la promulgación de la Ley sobre la Celebración de Tratados el 2 de enero de 1992, ya que constituye el primer marco jurídico especializado en esta materia, pues formalizó el deber de la SRE de coordinar las acciones de la Administración Pública Federal (APF) en la aprobación de tratados y delimitó de manera expresa que los tratados internacionales se celebrarán dentro del ámbito del derecho internacional público.

Aunado a lo anterior, en el artículo 89 Constitucional, fracción X, se estableció el principio de “cooperación internacional”, ya que constituye un eje rector de la política exterior, y que se materializó con la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 2011, así como con el Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2014-2018, en donde se establece como parte del objetivo 3 “Mantener relaciones estratégicas con oferentes de cooperación para atraer recursos y capacidades en beneficio nacional alineándose con las prioridades nacionales”, la estrategia 3.7. “Impulsar la cooperación internacional en otros sectores de interés nacional” y la línea de acción 3.7.3 “Facilitar la cooperación internacional para la seguridad y protección ciudadana”.

Todo ello como respuesta al clima de inseguridad, ya que, de acuerdo con los diagnósticos de los programas de mediano plazo en la materia, desde la década de 1980 se observó un incremento de la delincuencia en las grandes ciudades como el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Monterrey o Guadalajara, además de que ya había presencia de la delincuencia organizada, reflejando con ello la falta de un marco jurídico funcional para hacerle frente a tal situación.

Consecuentemente, con la reforma al artículo 21 Constitucional de 1994 se planteó formalmente como responsabilidad del Estado la atención de la seguridad pública y en 1999 se promulgó la Ley de la Policía Federal Preventiva, en la que se le atribuyó el carácter de órgano desconcentrado de la SEGOB, con la función primordial de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar las libertades, el orden y la paz públicos.^{7/}

Para 2001 se creó el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS), con el objeto de coadyuvar en la organización del Sistema Nacional Penitenciario y, a su vez, la Procuraduría General de la República, en ese mismo año, restituyó su vocación investigadora para dirigir y evaluar las acciones policiales del Ministerio Público Federal.

Actualmente, en el artículo 17, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se establece como atribución de la Unidad de Enlace Legislativo la de “Fungir como conducto para que el Secretario presente ante las Cámaras del Congreso de la Unión o ante su Comisión Permanente, en su caso, las iniciativas de [...] los tratados internacionales”.

^{6/} **Convención de Tratados**, 20 de febrero de 1928.

^{7/} Secretaría de Seguridad Pública, **Estado y Seguridad Pública**, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 2005, pp.20-21.

En lo referente al OADPRS, en el artículo 15, fracción XIII del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, se menciona que “El titular de la Dirección General de Ejecución de Sanciones tendrá la atribución de dictaminar sobre la procedencia [...] para realizar los traslados nacionales o internacionales de sentenciados a disposición del Ejecutivo Federal, de acuerdo con lo establecido en los tratados o convenios nacionales e internacionales y la legislación vigente en la materia”.

Respecto de la PF, en los artículos 6, fracción XVIII; 32, fracción XV, y 54, fracción XVII del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, se menciona que al Comisionado General le corresponde “participar [...] en las negociaciones de los tratados internacionales que lleve a cabo el Ejecutivo Federal en materia de prevención de delitos [...]”; a la Coordinación de Investigación de Recursos de Procedencia Ilícita le compete “participar en la elaboración de convenios y tratados internacionales relacionados con sus atribuciones”, y a la Dirección General de Asuntos Policiales Internacionales se le atribuye “Elaborar proyectos de [...] tratados internacionales relacionados con la seguridad pública y demás actos jurídicos que se sometan a consideración de la Dirección General de Asuntos Jurídicos”.

Por su parte, en el Numeral IX “Descripción de Funciones de las Unidades Administrativas” del Manual de Organización de la Procuraduría General de la República, se establece que dentro de las funciones de la procuraduría está la de “Presentar al Ejecutivo Federal propuestas de tratados internacionales en el ámbito de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores y las demás Dependencias de la Administración Pública Federal involucradas”. Además, menciona que la Dirección General de Procedimientos Internacionales (DGPI), tiene la función de “participar en la negociación de los proyectos de Tratados Internacionales en materia de extradición y asistencia jurídica internacional”.

Por lo tanto, dada la importancia del tema, en los documentos de planeación nacional de mediano y largo plazo se han establecido líneas de acción y objetivos específicos, con el objetivo de concretar acciones que permitan atender el asunto de interés general.

Como ejemplo de ello, con base en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que se señala que “México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública”, y que ha generado “[...] un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos [...]” y que “[...]incide en el potencial de desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de las empresas”, se ha establecido la meta de “Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población” y la línea de acción de “Coadyuvar en la definición de una nueva política de tratados, a fin de suscribir la firma de instrumentos internacionales que reporten mayores beneficios al país en materia de procuración de justicia”. Asimismo, en el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, se desprende del objetivo 1, la Estrategia 1.5 Definir una agenda de cooperación internacional estratégica en materia de seguridad.

A 2017, la suscripción de tratados internacionales en materia de seguridad pública contribuye al fortalecimiento del marco jurídico del Estado mexicano en su obligación de atender el asunto de interés general, pues se tienen registrados 185 tratos internacionales en la materia, de los cuales 1 (0.5%) está a cargo del OADPRS; 1 (0.5) a cargo de la PF; 130 (70.3%) de la PGR, y 15 (8.1%) de la SEGOB; en tanto que para 38 (20.5%) TI la SEGOB, sus desconcentrados y la procuraduría comparten responsabilidades.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, respecto de la contribución al proceso de aprobación, se constató que para el periodo 2013-2017, la PF y la PGR contribuyeron a la entrada en vigor de 14 tratados internacionales en materia de seguridad pública; en tanto la SEGOB y el OADPRS, impulsaron la agenda internacional de seguridad pública orientada a un mayor beneficio del Estado Mexicano, mediante la revisión y análisis de proyectos de tratados en materia de traslados de personas sentenciadas y cumplimiento de condenas penales. Respecto de los 14 tratados aprobados, 13 se alinearon con la planeación nacional y entre los temas abordados se encontraron extradición, asistencia jurídica en materia penal, delincuencia organizada, terrorismo y comercialización de armas.

En relación con la armonización de los TI que entraron en vigor durante 2013-2017, se constató que la PGR contribuyó a la armonización de 13 de los 14 tratados internacionales a su cargo; respecto del tratado que no fue armonizado, la PGR y la PF acreditaron que por ser un tratado en el que compartieron responsabilidades, se limitaron a emitir opiniones sobre ese instrumento el cual no contraviene la legislación mexicana vigente; no obstante, se identificó que tanto la SEGOB como el OADPRS carecieron de un marco jurídico que regulara su contribución a la armonización de tratados internacionales en materia de seguridad pública, por lo que se desconoció si los tratados internacionales a su cargo se encontraron alineados con lo establecido en la legislación mexicana vigente.

En relación con la contribución en la actualización, la PGR acreditó la implementación de acciones de coordinación entre sus unidades administrativas para contribuir a la actualización de 4 de los 130 tratados vigentes a 2017, al respecto, se constató que dichas actualizaciones se encontraron en proceso de negociación entre las partes; sin embargo, para el caso de la SEGOB, no se contó con información para acreditar las actualizaciones realizadas en el periodo 2013-2017 a 10 tratados, los cuales tampoco correspondieron a los tratados que tuvo a su cargo, aunado a ello, se identificó que existen deficiencias en cuanto al marco jurídico y normativo de las entidades de seguridad pública, ya que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y la Policía Federal no contaron con un fundamento jurídico para la actualización de estos instrumentos jurídicos, aun cuando estas dependencias argumentaron que los TI a su cargo no requirieron alguna actualización, pues están acorde con el contexto actual del país.

Respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos en los TI sujetos a revisión, a 2017, la ASF identificó 185 tratados internacionales en materia de seguridad pública, de los cuales 96.8% (179) son de cumplimiento continuo y de activación, en donde el OADPRS, la PF y la PGR acreditaron el cumplimiento en 70.4% (126) tratados relacionados con asistencia jurídica en materia penal, cooperación técnica y científica, corrupción, delincuencia organizada y terrorismo, devolución de bienes, ejecución de sentencias, extradición, lavado de dinero, narcotráfico, narcóticos, drogas y sustancias psicotrópicas, obligaciones regionales, protección al patrimonio y tráfico ilícito de estupefacientes, para el 11.7% (21) de los tratados restantes no se requirieron acciones para su cumplimiento, en tanto que para 17.9% (32) de los tratados no se acreditó su cumplimiento.

De los 32 tratados para los no se constató el cumplimiento de compromisos asumidos, 13 (40.6%) estuvieron a cargo de la SEGOB y 19 (59.4%) compartieron responsabilidades la SEGOB, el OADPRS, la PF y la PGR, lo que evidencia una falta de coordinación entre las entidades fiscalizadas para contar con información y dar seguimiento a los compromisos asumidos en los TI que contribuyan a fortalecer las condiciones de seguridad pública en el país.

En cuanto a los beneficios obtenidos a 2017 con la suscripción de los TI, las entidades fiscalizadas remitieron la información de los beneficios para 34 (18.4%) de los 185 tratados vigentes; entre los que se encontraron los relacionados con la implementación del Sistema de Justicia Penal, la prevención y combate al tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y de armas convencionales y la capacitación de servidores públicos en temas como cadena de custodia, combate al lavado de dinero y al terrorismo, intercambio de información y buenas prácticas, asistencia técnica y transferencias de equipo y tecnología; sin embargo, existen 151 tratados vigentes en los que las entidades responsables de su cumplimiento, desconocen en qué medida, éstos benefician a la seguridad pública; asimismo, mediante un ejercicio que comprendió el análisis de dos tratados, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y el Tratado sobre el Comercio de Armas, de los que, a 2017, no se acreditó el cumplimiento de los compromisos asumidos, se evidenció que, si bien, la situación del país en términos de seguridad no es imputable a los TI, la falta de coordinación entre las entidades fiscalizadas obstaculiza el logro de los objetivos en términos de fortalecer las condiciones de seguridad pública en el país.

Consecuencias Sociales

A 2017, se encontraron vigentes 185 tratados en materia de seguridad pública, de los cuales 179 (96.8%) son de cumplimiento continuo y de activación de los que no fue posible constatar el cumplimiento del 17.9% (32) de éstos, 13 (40.6%) estuvieron a cargo de la SEGOB y 19 (59.4%) compartieron responsabilidades la SEGOB, el OADPRS, la PF y la PGR. Dentro de estos tratados se destacan los relacionados con comercialización de armas, delincuencia organizada y terrorismo, narcóticos, drogas, sustancias psicotrópicas y narcotráfico, lo que denota falta de coordinación entre las entidades fiscalizadas para contar con información y dar seguimiento a los compromisos asumidos en los TI, limitando su contribución a mejorar las condiciones de seguridad pública en el país las cuales no fueron favorables durante el bienio 2017-2018, ya que de acuerdo con el Índice de Paz Global, México se ubicó a 23 posiciones del país más violento del mundo, además, el número de armas ilícitas en territorio nacional registró una tasa media anual de crecimiento del 34.2%, al pasar de 298,864 armas en 2004 a 13,690,408 en 2017.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones las cuales generaron: 14 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la ASF, la auditoría de tratados internacionales en materia de seguridad evidenció que si bien, a 2017, existieron deficiencias en el diseño normativo de la política, el OADPRS, la PF y la PGR acreditaron su contribución en la aprobación, armonización, actualización y cumplimiento de los TI; sin embargo, ello no fue

suficiente, ya que siendo SEGOB la cabeza del sector, no dispuso de información para acreditar su contribución en la política de tratados en materia de seguridad, aunado a que se identificaron TI en los que esta secretaría no acreditó el cumplimiento a los compromisos asumidos y, respecto de los tratados compartidos, se evidenció la falta de coordinación entre las entidades fiscalizadas para garantizar el logro de los instrumentos internacionales que permitan favorecer las condiciones de seguridad pública en el país.

La atención de las recomendaciones por parte de las entidades fiscalizadas contribuirá a fortalecer la gestión de la SEGOB, o la instancia responsable de coordinar la política de seguridad pública, para coadyuvar de manera efectiva en cada uno de los componentes de la política de tratados internacionales, así como a impulsar la coordinación entre la SEGOB, el OADPRS, la PF y la PGR para garantizar el cumplimiento de aquellos instrumentos en los que comparten responsabilidades, a efecto de obtener beneficios en el marco de la cooperación internacional que contribuya a mejorar las condiciones de seguridad pública del país.

Secretaría de Gobernación

Atención a la Población Afectada por los Sismos

Auditoría de Desempeño: 2017-0-04100-07-1679-2018

1679-GB

Objetivo

Fiscalizar que la SEGOB, en su carácter de coordinadora del SINAPROC, dispuso de un diagnóstico y un programa para la atención de la población afectada por los sismos del 7 y 19 de septiembre, y que condujo de manera coordinada la reconstrucción y reparación de los daños.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la revisión de los mecanismos de previsión implementados para identificar los riesgos ante posibles sismos y reducir la vulnerabilidad de la población, en específico de las entidades afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017; los resultados de las acciones de prevención realizadas para fortalecer la resiliencia de la sociedad ante los efectos de los daños causados por los fenómenos geológicos; la supervisión llevada a cabo para que se elaborara y mantuviera actualizado el Atlas Nacional de Riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México afectados; la realización, inspección, supervisión y aplicación de los programas de protección civil en las zonas más vulnerables; la coordinación con los integrantes del SINAPROC, así como con los estados afectados para auxiliar a la población y para llevar a cabo la recuperación de las comunidades damnificadas, y la verificación del cumplimiento del procedimiento de autorización de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para canalizarlos a la reconstrucción. El alcance temporal de la revisión correspondió al ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Criterios Metodológicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la Coordinación de las acciones realizadas de protección civil por los órdenes de gobierno para la atención a la población afectada por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

Antecedentes

Entre los sismos que desde el año 1900 ha documentado el Servicio Sismológico Nacional en México, el de 1985 reveló la fragilidad en la que vivimos. De acuerdo con el Registro Civil de la Ciudad de México, este fenómeno natural provocó 12 mil 843 muertes por politraumatismo, aplastamiento, asfixia, y otras causas asociadas con el terremoto.^{8/}

El terremoto de 1985 tuvo una duración de poco más de dos minutos y una intensidad de 8.1 grados en la escala de Richter; y las zonas sur, centro y occidente del país fueron afectadas por el sismo, donde 152 edificios tuvieron que ser demolidos debido a los daños ocasionados, 516 mil metros cuadrados de la carpeta asfáltica de las calles resultaron con afectaciones como fracturas, grietas y hundimientos, e incluso el suministro de agua se vio dañado por averías en los acueductos, la red primaria y la red secundaria.

Derivado de lo anterior, se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el objetivo de “dirigir las acciones de auxilio a la población damnificada y sentar las bases para establecer los mecanismos, sistemas y organismos para atender mejor a la población en la eventualidad de otros desastres”, lo que dio como resultado que se emitiera el “Decreto por el que se Aprueban las Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1986, con objeto de proteger a la sociedad ante la eventualidad de un desastre provocado por fenómenos naturales y humanos.

En las bases referidas se concibió al Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) como “un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos que establezcan las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados y con las

^{8/} La cifra incluye a las víctimas identificadas para las que se extendió certificado de defunción, así como las que fueron enviadas a las fosas comunes de diversos panteones de la ciudad.

autoridades de las entidades federativas y municipios, a fin de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la protección de los ciudadanos contra los peligros y riesgos que se presentan en la eventualidad de un desastre”, el cual estaría encabezado por el Presidente de la República y sería coordinado ejecutivamente por la SEGOB.

En 2013, con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Protección Civil y la emisión del Reglamento Interior de la SEGOB, la Coordinación General de Protección Civil cambió de denominación a Coordinación Nacional de Protección Civil, con objeto de integrar los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno en la política pública nacional. Además, a fin de enfatizar la orientación preventiva de dicha política, se adscribió a esta coordinación la Dirección General de Vinculación, Innovación y Normatividad en materia de Protección Civil.

En el PND 2013-2018, se señala que, cada año, las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por los fenómenos naturales y por los fenómenos producidos por el hombre representan un alto costo social y económico para el país, por lo que se requiere fortalecer las acciones de prevención para reducir los riesgos y mitigar las consecuencias adversas que ocasionan. Para atender lo anterior, se incluyó el objetivo 1.6. “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, que tiene como una de sus principales líneas de acción la de “Impulsar la Gestión Integral del Riesgo como una política integral en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social”. En dicho documento se indicó que la política pública enfrentaba el problema de privilegiar una actuación reactiva, dedicada a la atención de las consecuencias de los desastres causados por los fenómenos perturbadores, en detrimento del componente preventivo.

En 2017, la SEGOB operó el programa presupuestario N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”, para lo cual se le asignó un presupuesto de 222,097,196.0 miles de pesos, monto mayor de 7.5% a lo aprobado en 2016 (206,661,965.0 miles de pesos), con la finalidad de coordinar el SINAPROC para salvaguardar a la población, sus bienes y entorno ante fenómenos perturbadores, mediante la Coordinación Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Civil.

El 7 y 19 de septiembre de 2017 ocurrieron dos sismos, el primero, se presentó a las 23:49 hrs, con una magnitud de 8.2 grados en la escala de Richter, cuyo epicentro se localizó a 133 km al suroeste de Pijijiapan, Chiapas; y el segundo, aconteció a las 13:14 hrs, con una magnitud de 7.1 grados en la escala de Richter, con epicentro ubicado a 12 km al suroeste de Axochiapan, Morelos. De acuerdo con las Declaratorias de Emergencia y Desastre Natural emitidas por la SEGOB, 725 municipios fueron afectados, de los cuales 121 pertenecieron al estado de Chiapas, 366 a Oaxaca, 6 a Veracruz, 19 a Guerrero, 33 a Morelos, 112 a Puebla, 40 a Tlaxcala, 12 al Estado de México y las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Para brindar atención a la población afectada por el sismo del 7 de septiembre de 2017, la SEGOB mediante el SINAPROC con apoyo del CENAPRED, en cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el ACUERDO por el que se emite el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, debió coordinarse con los estados cuyas localidades fueron las más afectadas; sin embargo, el Ejecutivo, por medio del “Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017”, instruyó a la SEDATU; a la SEDESOL; a la SS; a la SEP; a la SCT, y a la SE, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran mecanismos de coordinación interinstitucionales ágiles y eficientes que permitieran la atención prioritaria en las zonas afectadas, así como la restauración de los daños ocasionados por el sismo en el menor tiempo posible, sin que en dicho Acuerdo se considerara a la SEGOB como entidad coordinadora del SINAPROC.

Resultados

Los resultados de la auditoría sobre los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 mostraron que, en ese año, la SEGOB registró 29 actividades enfocadas a la previsión conforme a lo programado, de las cuales el 24.1% (7) correspondieron a la elaboración y actualización de normativa; el 69.0% (20) a cursos de capacitación, y el 6.9% (2) restante a la elaboración de programas, conforme a lo previsto.

En cuanto a la prevención, la SEGOB no contó con un programa anual de trabajo para el fortalecimiento de la normativa institucional en materia de protección civil, ni sobre la suscripción de convenios, así como para la realización de talleres para la elaboración de los programas de protección civil y planes de contingencias, en el que se incluyeran los compromisos, las actividades, los indicadores para medir el avance en el logro de las metas programadas; tampoco identificó el universo de instituciones de los tres órdenes de gobierno y organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil, que intervienen en la política de protección civil y con las que debió coordinarse. Por lo anterior, la entidad fiscalizada operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos, basado en el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas, en lugar de la administración por resultados.

Se comprobó que, en 2017, la SEGOB actualizó el Atlas Nacional de Riesgos (ANR), por medio de la implementación de nuevas aplicaciones que se insertaron en el Portal electrónico que contiene el ANR; los nueve estados afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, contaron con su Atlas de Riesgos; y que, de los 699 municipios afectados, el 85.7% (599) no contaron con el instrumento de prevención. En el estado de Guerrero ninguno de sus municipios (19) contó con el Atlas de Riesgo; en el estado de Oaxaca el 91.8% (334) de los 364 municipios carecieron de la herramienta referida, por lo que no se contó con información en estas zonas consideradas de alta vulnerabilidad, ya que la SEGOB no acreditó la supervisión llevada a cabo para la realización de los Atlas de Riesgos de los municipios afectados, para su incorporación al Atlas Nacional de Riesgos, con el fin de prevenir desastres por fenómenos naturales, lo que implicó que en ese conjunto de municipios, la política pública de protección civil siguió siendo de carácter reactivo y no preventivo, por lo que no contribuyó a minimizar costos y pérdidas humanas.

En relación con los Programas de Protección Civil, se corroboró que, de las nueve entidades federativas y municipios afectados por los sismos, el 44.4% (4) Chiapas, Ciudad de México, Morelos y Veracruz contaron con un Programa de Protección Civil Estatal; y de los 699 municipios que la SEGOB declaró en estado de emergencia a causa de los sismos, se identificó que únicamente tres dispusieron de un Programa de Protección Civil Municipal.

Se comprobó que, en 2017, la SEGOB estableció una meta de 120 visitas de seguimiento, para el desarrollo e implementación de programas internos de protección civil en la Administración Pública Federal, la cual cumplió en un 102.5%, al realizar 123 visitas al sector central, paraestatal y financiero. Se constató que en las actas de las visitas de seguimiento se establecieron fechas compromiso para la atención de las observaciones y recomendaciones sobre las cuales la entidad fiscalizada proporcionó 22 (17.8%) oficios de atención de las 123 visitas; por lo que la entidad fiscalizada careció de un mecanismo de control para conocer el estatus de las observaciones y recomendaciones determinadas en las 101 visitas restantes.

Respecto del auxilio, se constató que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitió el “Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 2017, sin que la SEGOB acreditara su intervención inmediata como institución coordinadora del Sistema Nacional de Protección Civil, después de que ocurrió el sismo del 19 de septiembre de 2017.

En ese año, la entidad fiscalizada presentó el “Plan Nacional de Respuesta MX de la Administración Pública Federal” (Plan MX), en el que se resaltó la importancia de cumplir con los objetivos de articular la acción del Estado Mexicano en materia de protección civil; procurar el máximo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, y disminuir los tiempos de respuesta. La dependencia no acreditó los resultados de la implementación del Plan Mx, ni lo referente a la suficiencia y oportunidad del auxilio brindado a la población damnificada de ambos sismos estimada por la SEGOB en 506,298 personas.

En materia de reconstrucción, la SEGOB emitió y publicó 11 declaratorias de Desastres Natural de 8 entidades federativas y de la Ciudad de México, correspondientes a los dos sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre de 2017, con magnitudes de 8.2 y 7.1 en la escala de Richter, respectivamente, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, entre el 14 y 29 de septiembre de 2017, en las que se determinaron 699 municipios afectados.

Se precisó que las 9 entidades federativas afectadas por los sismos solicitaron a la SHCP un monto de 29,618.6 millones de pesos con cargo al Fideicomiso No. 2003 FONDEN para atender sus municipios dañados; sin embargo, con la opinión técnica que corrobora el fenómeno perturbador el Comité autorizó un monto total de 10,600.0 millones de pesos para atender las zonas de desastre en las 699 localidades (683 municipios en 9 entidades federativas y las 16 Alcaldías de la Ciudad de México) por sectores, sin que se identificaran las causas por las que se otorgó el 35.8% del monto solicitado por las entidades federativas afectadas.

Con la revisión de las actas de la Tercera Sesión Ordinaria 2018 del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, se verificó que para el tercer trimestre se otorgó un total de 14,754.1 millones de pesos, de los cuales 11,607.0 correspondieron al FONDEN y 3,147.1 a las aportaciones estatales, sin que la SEGOB explicara las causas por las que, mediante el FONDEN, se proporcionó 6,427.1 millones de pesos más de los 5,179.9 autorizados en 2017.

Consecuencias Sociales

En 2017, la SEGOB careció de los Atlas de Riesgos Municipales (ARM) del 85.7% (599) municipios afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre, de 5 de 9 programas estatales de Protección Civil y de 696 programas municipales de 699 y omitió la actualización de los ya existentes; no contó con un programa de trabajo para el fortalecimiento de la normativa institucional en materia de protección civil, sobre la suscripción de convenios, ni para *la realización*

de talleres de programas de protección civil y planes de contingencias; tampoco identificó el universo de instituciones de los tres órdenes de gobierno y organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil, con las que debió coordinarse. Además, no acreditó los resultados de la implementación del “Plan Nacional de Respuesta MX de la Administración Pública Federal” (Plan MX), referente a la suficiencia y oportunidad del auxilio brindado a la población damnificada de ambos sismos, estimada en 506,298 personas, así como la falta de coordinación entre los integrantes del SINAPROC, ya que existió una diferencia de 322 municipios que se consideraron afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, y en la declaratorias emitidas se contabilizaron 699 y en el “Censo y padrón de beneficiarios de los municipios afectados” realizado por la SEDATU se registraron 377. Esta situación implicó que se desconocieran los daños y peligros causados por los sismos que afectaron a la población y su infraestructura, lo que limitó la toma de decisiones de la SEGOB para la reducción de riesgo de desastres, por lo cual la protección civil en materia de sismos continúa privilegiando un enfoque reactivo, en lugar del componente preventivo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones las cuales generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Además, se generaron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, la SEGOB careció de los Atlas de Riesgos Municipales (ARM) del 85.7% (599) municipios afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre, de 5 de 9 programas estatales de Protección Civil y de 696 programas municipales de 699 y omitió la actualización de los ya existentes; no contó con un programa de trabajo para el fortalecimiento de la normativa institucional en materia de protección civil, sobre la suscripción de convenios, ni para la realización de talleres de programas de protección civil y planes de contingencias; tampoco identificó el universo de instituciones de los tres órdenes de gobierno y organizaciones del sector público, privado y de la sociedad civil, con las que debió coordinarse. Además, no acreditó los resultados de la implementación del “Plan Nacional de Respuesta MX de la Administración Pública Federal” (Plan MX), referente a la suficiencia y oportunidad del auxilio brindado a la población damnificada de ambos sismos, estimada en 506,298 personas. Esta situación implicó que se desconocieran los daños y peligros causados por los sismos que afectaron a la población y su infraestructura, en consecuencia, la SEGOB al no contar con diagnósticos y programas precisos, no contribuyó a la toma de decisiones para la reducción de riesgo de desastres, por lo cual la protección civil en materia de sismos continúa privilegiando un enfoque reactivo, en lugar del preventivo.

Como resultado de la fiscalización, la ASF coadyuvará a que la Secretaría de Gobernación implemente mecanismos de coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal y de las entidades federativas del país que integran el SINAPROC; que establezca la administración por resultados para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que en su programa anual de trabajo deberá incluir objetivos, indicadores y metas anuales, respecto de los compromisos marcados en los programas de planeación de mediano plazo y de sus obligaciones normativas, e implementará mecanismos de control que le permitan disponer de información para cuantificar a los municipios afectados por los sismos, así como contar con información suficiente, confiable y pertinente, en cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Asimismo, se sugirió ampliar las atribuciones de la entidad fiscalizada, a fin de obligar a que las entidades y municipios realicen sus atlas de riesgos y sus programas internos de protección civil.

Secretaría de Gobernación**Revisión a los Proyectos de Inversión de Infraestructura Gubernamental y Programas de Inversión de Adquisiciones, en Varios Estados**

Auditoría de Inversiones Físicas: 2017-0-04100-04-0014-2018

14-GB

Objetivo

Fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados a los proyectos, a fin de comprobar que las inversiones físicas se planearon, presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	118,274.3
Muestra Auditada	80,704.3
Representatividad de la Muestra	68.2%

De los 3,390 conceptos que comprendieron la ejecución y supervisión de las obras por un monto ejercido de 118,274.3 miles de pesos en 2017, se seleccionó para revisión una muestra de 214 conceptos por un importe de 80,704.3 miles de pesos, que representó el 68.2% del total erogado en el año en estudio, por ser los más representativos y susceptibles en monto, volumen y calidad, como se detalla en la siguiente tabla:

CONCEPTOS REVISADOS
(Miles de pesos y porcentajes)

Número de contrato	Conceptos		Importe		Alcance de la revisión (%)
	Ejecutados	Seleccionados	Ejercido	Seleccionado	
F/SG/PF-CSG/OP/AD/001/2015	616	12	20,967.2	10,626.9	50.7
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002/2015	288	13	10,181.9	5,726.6	56.2
F/SG/PF-CSG/OP/AD/001/2016	70	10	3,878.9	3,385.2	87.3
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002/2016	55	24	4,711.9	3,990.2	84.7
F/SG/PF-CSG/OP/AD/004/2016	77	17	4,920.7	1,459.9	29.7
F/SG/PF-CSG/OP/AD/006/2016	126	16	4,136.7	2,509.3	60.7
F/SG/PF-CSG/OP/AD/007/2016	339	40	14,738.9	9,540.0	64.7
F/SG/PF-CSG/OP/AD/012/2016	45	12	10,344.8	5,012.9	48.5
F/SG/PF-CSG/OP/AD/014/2016	60	11	8,263.3	4,445.3	53.8
F/SG/PF-CSG/OP/AD/015/2016	180	18	6,023.4	4,382.6	72.8
F/SG/PF-CSG/OP/AD/018/2016	26	8	6,032.8	5,551.6	92.0
AGN SROP GPS17 004/2017-LPN	18	18	5,412.7	5,412.7	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/011/2014	877	6	8,125.9	8,125.9	100.0
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/024/2015	<u>613</u>	<u>9</u>	<u>10,535.2</u>	<u>10,535.2</u>	100.0
Totales	3,390	214	118,274.3	80,704.3	68.2

FUENTE: Secretaría de Gobernación, tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos proporcionados por la entidad fiscalizada.

Antecedentes

La Secretaría de Gobernación es una dependencia centralizada de la Administración Pública Federal, forma parte de las secretarías de Estado que integran el gabinete legal del Presidente de México y tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Poder Ejecutivo Federal.

Su misión es contribuir a la gobernabilidad y el desarrollo político de México a través de una buena relación del gobierno federal con los Poderes de la Unión y los demás niveles de gobierno para garantizar la seguridad nacional, la convivencia armónica y el bienestar de los mexicanos en un Estado de Derecho.

La Secretaría de Gobernación se integra por un secretario, seis subsecretarías, una Comisión Nacional de Seguridad, una Oficialía Mayor, una Coordinación Nacional Antisecuestro, sus unidades administrativas, su organismo público descentralizado y sus órganos administrativos desconcentrados.

La presente revisión se enfoca en su organismo descentralizado Archivo General de la Nación y en sus órganos administrativos desconcentrados Policía Federal y Prevención y Readaptación Social.

El Archivo General de la Nación es el organismo descentralizado, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Gobernación, rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Poder Ejecutivo Federal en la administración de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Creado el 2 de octubre de 1920, mediante la emisión de su reglamento se estableció su atribución de recolectar, clasificar, conservar y difundir todos los documentos e instrumentos que contribuyen a la formación de la historia nacional; posteriormente, con la modificación del reglamento el 13 de abril de 1943 se dispuso que también regularía la custodia, clasificación y catalogación de los documentos de la Administración Pública Federal y tendría la facultad de otorgar los permisos de salida de los documentos con interés histórico para la nación.

Por decreto presidencial, el 26 de mayo de 1977 se determinó trasladar la sede del Archivo General de la Nación a la expenitenciaría de Lecumberri, que había sido una de las prisiones más lúgubres del continente americano; sin embargo, debido a las múltiples remodelaciones y adecuaciones que se le tuvieron que hacer al lugar, el traslado no se realizó sino hasta 1982.

La capacidad del Archivo General de la Nación es 62.5 km, de los cuales 10.5 km están disponibles para atender la creciente demanda de transferencias de documentos, por lo que es necesario el resguardo adecuado de la documentación histórica con la construcción de un nuevo edificio y la remodelación de las instalaciones actuales para atender las necesidades más básicas, prioritarias y esenciales y contar asimismo, con capacidad suficiente de resguardo para 20 años a partir de la puesta en operación.

Por otra parte, el 2 de enero de 2013 se reformaron, adicionaron y erogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que los órganos administrativos desconcentrados Policía Federal y Prevención y Readaptación Social, mediante el acuerdo publicado el 4 de abril de 2013 y modificado el 25 de enero de 2016, quedaron adscritos a la Comisión Nacional de Seguridad de la SEGOB, quien tiene a su cargo todo lo relacionado con la seguridad y la paz pública del país.

La Policía Federal (PF) es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado a partir de la restructuración de la Policía Federal Preventiva para salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; preservar la libertad, el orden y la paz pública; y aplicar una política de seguridad en materia de prevención y combate de delitos con la conducción y el mando del Ministerio Público.

Para atender esta demanda de servicios debe, contar con instalaciones seguras que salvaguarden a los elementos de la corporación en sus actividades diarias.

Por ello, el área de infraestructura debe dotar a las unidades administrativas y operativas de la PF de inmuebles con tecnología de punta, para que dichas unidades protejan la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas; y preservar las libertades, el orden y la paz pública de los ciudadanos.

Con los trabajos de mantenimiento, conservación y rehabilitación de las estaciones que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana se busca atender la problemática indicada y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad mediante la profesionalización, la dotación de infraestructura y el equipamiento, como lo establecen los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social es coordinado por la Comisión Nacional de Seguridad y está adscrito a la Secretaría de Gobernación; fue creado a partir de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 2001; y el 6 de mayo de 2002 se publicó su reglamento, con objeto de coadyuvar con la organización del Sistema Nacional Penitenciario y establezca la organización y el funcionamiento de prevención y readaptación social.

Debido a que el Sistema Penitenciario Mexicano es un componente de la seguridad pública con más rezago y abandono, la falta de infraestructura ha contribuido a generar sobrepoblación y detrimento de las labores de prevención del delito y de la integración del individuo en la sociedad.

El propósito de estos proyectos es que con la recuperación, rehabilitación, adecuación, ampliación y construcción de instalaciones y edificios se optimice, amplíe y fortalezca la infraestructura y espacios existentes, así como los servicios necesarios para su operación y mantenimiento para que las instalaciones de los centros federales de readaptación social (CEFERESOS) funcionen, operen y contribuyan a lograr los objetivos de reinserción social, atender los requerimientos en materia de seguridad y salvaguarda de los internos de alta peligrosidad reclusos en los CEFERESOS, así como proteger la integridad física de los funcionarios que por las actividades que tienen encomendadas están expuestos de manera constante.

Para efectos de fiscalización de los recursos federales ejercidos por el organismo descentralizado y los órganos descentralizados mencionados en 2017, se revisaron 13 contratos de obras públicas a precios unitarios y tiempo determinado y 1 contrato de servicios relacionados con la obra pública, los cuales se describen en la siguiente tabla.

CONTRATOS Y CONVENIOS REVISADOS

(Miles de pesos y días naturales)

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original Monto	Plazo
F/SG/PF-CSG/OP/AD/001/2015, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	11/03/15	G y G Construcción, S.A. de C.V.	37,068.2	17/03/15-15/06/15 91 d.n.
Adecuación ampliación y mantenimiento, en la Academia Superior de Seguridad Pública, ubicada en Av. Adolfo López Mateos núm 1500, Colonia la Tuna atrás del Parque de Tanga Manga II, Fraccionamiento El Saucito, C.P. 78116, San Luís Potosí, S.L.P.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/001-1/2015	convenio 28/07/15			26/06/15-30/04/16 310 d.n.
modificatorio de ampliación del plazo.			37,068.2	401 d.n.
Los trabajos objeto del contrato a la fecha de la revisión (agosto de 2018) se encontraban terminados, con un monto contratado de 37,068.2 miles de pesos, de los cuales se erogaron 16,101.0 miles de pesos en los ejercicios de 2015 a 2016 y 20,907.2 miles de pesos al cierre de 2017.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002/2015, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	11/03/15	G y G Construcción, S.A. de C.V.	82,057.1	17/03/15 - 15/03/16 365 d.n.
Segunda etapa de la construcción de dormitorios para 870 alumnos y áreas deportivas así como obras complementarias, en la Academia Superior de Seguridad Pública San Luís Potosí, ubicada en Av. Adolfo López Mateos núm. 1500, Colonia La Tuna, atrás del Parque de Tanga Manga II, Fraccionamiento El Saucito, C.P. 78116, San Luís Potosí, S.L.P.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002-1/2015,	convenio 13/06/16			25/06/16-22/09/16 90 d.n.
modificatorio de ampliación del plazo.			82,057.1	455 d.n.
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto contratado de 82,057.1 miles de pesos, de los cuales se erogaron 71,875.2 miles de pesos en los ejercicios 2015 a 2016 y 10,181.9 miles de pesos al cierre de 2017.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/001/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	25/06/16	Multi Construcciones, S.A. de C.V.	3,878.9	25/07/16-22/10/16 90 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; a llevarse a cabo en la Coordinación Regional Centro, Coordinación Estatal Distrito Federal, Estación de Policía Ecatepec y				

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Cuartel para Fuerzas Federales, ubicados en la Av. Miguel Lerdo de Tejada núm. 6, Colonia Marina Nacional, municipio de Tlalnepantla, Estado de México, C.P. 54180.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	02/01/17			03/01/17-02/04/17 (90 d.n.)
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto ejercido de 3,878.9 miles de pesos al cierre de 2017.			3,878.9	90 d.n.
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	24/10/16	Justa Gloria Pérez Mendoza	4,711.9	24/10/16-31/12/16 69 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana a llevarse a cabo en las oficinas de la División Antidrogas, ubicada en Calzada de las Bombas núm. 411, Col. Las Campanas, Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04929, así como en el Centro Nacional de Control de Confianza, ubicado en Av. Paseo de la Reforma núm. 362, Col. Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06600.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/002/2016, convenio de diferimiento por la entrega tardía del anticipo.	31/03/17			31/03/17-07/06/17 (69 d.n.)
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto ejercido de 4,711.9 miles de pesos al cierre de 2017.			4,711.9	69
F/SG/PF-CSG/OP/AD/004/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD,	25/07/16	MIALKA, S.A. de C.V.	4,920.7	25/07/16-21/11/16 120 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; a llevarse a cabo en la Estación de Policía Teziutlán, ubicada en el km. 003+000 carretera (129) Amozoc-Nautla núm. 291, tramo Teziutlán-Tlapacoyan, Col. Barrio de Chignaulingo, municipio de Teziutlán, Estado de Puebla, C.P. 73820, así mismo en la Coordinación Estatal y Estación de Policía Tlaxcala, ubicada en el km. 32+500 carretera Puebla-Santa Ana, municipio San Pablo Apetatitlan de Antonio Carbajal, Estado Tlaxcala, C.P. 90600. y Estación de Policía Huamantla, ubicada en Boulevard Luis Donaldo Colosio núm. 104, Col. Unidad Ignacio Zaragoza municipio Huamantla, Estado Tlaxcala, C.P. 90505, así como la Coordinación Estatal Estado de México y Estación de Policía Toluca, ubicada en Av. Miguel Hidalgo y Costilla s/n esq. María Curie, Col. Juan Beltrán, Toluca, Estado de México, C.P. 50150.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	23/11/17			31/03/17-28/07/17 (120 d.n.)
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto ejercido de 4,920.7 miles de pesos al cierre de 2017.			4,920.7	120 d.n.
F/SG/PF-CSG/OP/AD/006/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	25/07/16	Grupo Supervisión ALEMI y	4,136.7	25/07/16-21/12/16 150 d.n.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original	Plazo
			Monto	
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana a llevarse a cabo en la Estación de Policía Nuevo Laredo carretera (85) México-Laredo km. 220+500, 300 metros al oriente calle Villa Hidalgo s/n, Col. Granjas Guzmán, Nuevo Laredo, Estado Tamaulipas, C.P. 88293, Coordinación Estatal Tamaulipas y Estación de Policía Ciudad Victoria, ubicada en Boulevard Tamaulipas núm. 3939, entre Avenida Fundadores del Nuevo Santander y calle Jazmín, Ciudad Victoria, Estado de Tamaulipas C.P. 87020, Estación de Policía Ciudad Mante, ubicada en el km. 092+400 Carretera Federal (85) México-Laredo, tramo Ciudad Valles-Mante, Ciudad Mante, Estado de Tamaulipas, C.P. 89899, Estación de Policía San Fernando ubicada en la carretera (101) Ciudad Victoria-Matamoros km. 172+300, Col. México, San Fernando, Estado de Tamaulipas, C.P. 87606, Estación de Policía Tampico, carretera Tampico-Altamira, ubicada en el km. 19+100, manzana 18 lote 1, Col. Monte Alto, Altamira, Estado de Tamaulipas C.P. 89608, así como la Estación de Policía Matamoros ubicada en Av. Pedro Cárdenas núm. 2122, fraccionamiento Victoria, Matamoros, Estado de Tamaulipas, C.P. 87390.	17/02/17	Estudios, S. A. de C.V.		
			4,136.7	16/02/17-15/07/17 (150 d.n.) 150 d.n.
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto ejercido de 4,136.7 miles de pesos al cierre de 2017.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/007/2016, de obra pública a 04/08/16 precios unitarios y tiempo determinado /AD.		Napoleón, S.A. de C.V.	14,738.9	04/08/16-31/12/16 150 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; en la Coordinación Estatal, Estación de Policía Veracruz y Cuartel para Fuerzas Federales, ubicados en la Calzada. Manuel de Jesús Clouthier fracción del I-"b" y "c" núm. 415, Col. Predio El Jobo y Buenavista Veracruz, Estado de Veracruz, C.P. 91960, Estación de Policía Coatzacoalcos, ubicada en Camino Nacional (180) Coatzacoalcos-Villahermosa, km. 000+500, núm. 143, lote 44, mz. 298, zona 01, Col. Las Américas, Coatzacoalcos, Estado de Veracruz, C.P. 96480, así mismo en la Coordinación Estatal Chiapas y Estación de Policía Tuxtla Gutiérrez, ubicadas en la Calzada a la Academia de Policía núm. 195, Col. José Castillo Tielemans, Tuxtla Gutiérrez, Estado Chiapas, C.P. 29070, así como en la Coordinación Regional, Estación de Policía Tapachula y Cuartel para Fuerzas Federales, ubicados en el km. 002+300 del ramal antiguo aeropuerto, de la carretera (225) El Jocote-Puerto Madero, Col. Francisco Sarabia, municipio Tapachula, Estado de Chiapas, C.P. 30700, y en la Estación de Policía Tehuantepec, ubicada en la Carretera Transistmica c/esq. callejón Héroes de				

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Nacozari núm. 01, Barrio Vixhana, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Estado de Oaxaca, C.P. 70760, así como en la Estación de Policía Nochixtlán, ubicada en el km. 088+600 carretera (190) México-Ciudad Cuauhtémoc núm. 901, Col. Tres Cruces, municipio Asunción de Nochixtlán Estado de Oaxaca, C.P. 69600.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	02/10/17			28/01/17-25/06/17 149 d.n.
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto ejercido de 14,738.9 miles de pesos al cierre de 2017.			14,738.9	150 d.n. 299 d.n.
F/SG/PF-CSG/OP/AD/012/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	25/06/16	Constructora ADEMEXSA, S.A. de C.V..	10,344.8	25/07/16-21/12/16 150 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; a llevarse a cabo en la Coordinación Estatal Sinaloa, Culiacán y Cuartel para Fuerzas Federales, ubicada en la carretera a Navolato núm. 10323 poniente, Sindicatura Aguaruto, Col. Centro, municipio de Culiacán, C.P. 80308, Estación de Policía Mazatlán, ubicada en el km. 1+000 autopista Mazatlán, Culiacán, Col. Venadillo, Mazatlán, Estado de Sinaloa, C.P. 82129; así como en la Estación de Policía Escuinapa, ubicada en el km. 204+000 carretera (15) México-Nogales, Escuinapa, Estado Sinaloa, C.P. 82440; así como en la Coordinación Regional Occidente, Coordinación Estatal y Estación de Policía Aguascalientes y Cuartel para Fuerzas Federales, ubicados en la calle El Novillo esq. Las Norias núm. 20122, Fraccionamiento Ojo Caliente INEGI de la delegación municipal, de la Ciudad "Lic. Jesús Terán Peredo", ciudad y municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, C.P. 20196.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	07/12/2017			08/02/17-07/07/17 (150 d.n.9)
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto ejercido de 10,344.8 miles de pesos al cierre de 2017.			10,344.8	150 d.n.
F/SG/PF-CSG/OP/AD/014/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	04/08/16	Constructora de Obras Civiles del Centro, S.A. de C.V.	8,263.3	04/08/16-31/12/16 150 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; a llevarse a cabo en la Coordinación Estatal Sonora, Estación de Policía Hermosillo y Cuartel para Fuerzas Federales, ubicada en Boulevard García Morales núm. 243, esquina con República de Panamá, Col. El Llano, Hermosillo, Estado de Sonora C.P. 83210.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	07/12/17			08/02/17-07/07/17 (150 d.n.)
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto			8,263.3	150 d.n.

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original	
			Monto	Plazo
ejercido de 8,263.3 miles de pesos al cierre de 2017.				
F/SG/PF-CSG/OP/AD/015/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	09/08/16	LOJIMSA Construcciones, S.A de C.V.	6,023.4	09/08/16-31/12/16 145 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; a llevarse a cabo en la Coordinación Estatal Nuevo León y Estación de Policía Escobedo y Monterrey y Cuartel para Fuerzas Federales ubicada en Carretera Monterrey – Laredo núm. 1901, Col. Nueva Castilla, municipio de General Escobedo, Estado Nuevo León, C.P. 66050, anteriormente km 14+000, Estación de Policía San Roberto, lote núm. 4 de la manzana 45 de la zona 6, San Roberto, municipio de Galeana, Estado Nuevo León, C.P. 67855, Coordinación Regional Noreste, Estación de Policía Chihuahua y Cuartel para Fuerzas Federales ubicadas en Av. Instituto Tecnológico de Chihuahua núm. 11501, lote 6, mza. 36; antes Av. Tecnológico y Carretera Ciudad Juárez km. 9.5, col. Deportistas, municipio de Chihuahua, Estado de Chihuahua, C.P. 31125, Estación de Policía Jiménez, ubicada en el km. 000+100 carretera (45) México-Cd. Juárez, Antiguo Camino a Jiménez, municipio de Jiménez, Estado Chihuahua, C.P. 33980 y Estación de Policía Hidalgo del Parral, ubicada en el km. 2+000 carretera (45) México-Cd. Juárez, tramo Hidalgo del Parral– Jiménez, Col. CNOP, municipio Hidalgo del Parral, Estado Chihuahua, C.P. 33890.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	16/02/18			14/03/17-05/08/17 (145 d.n.9)
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto ejercido de 6,023.4 miles de pesos al cierre de 2017.			6,023.4	145 d.n.
F/SG/PF-CSG/OP/AD/018/2016, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	08/08/16	Multi Construcciones y Servicios, S.A. de C.V.	6,032.8	04/08/16-31/12/16 150 d.n.
Mantenimiento y conservación de la infraestructura inmobiliaria que ocupa la Policía Federal en la República Mexicana; en el Centro de Mando de la Policía Federal (CONTEL),” ubicado en Periférico núm. 815, Col. Chinampac de Juárez, Deleg. Iztapalapa, Ciudad de México. C. P. 09208.				
Diferimiento del periodo de ejecución de los trabajos.	12/08/17			16/02/17-15/07/17 (150 d.n.)
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban documentalmente terminados, con un monto ejercido de 6,032.8 miles de pesos al cierre de 2017.			6,032.8	150 d.n.
AGN SROP GPS17 004/2017-LPN, de servicios relacionados con la obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /LPN.	09/07/17	Integración de Servicios y Ejecuciones de Obras de Edificación, S.A. de C.V.	5,412.7	12/06/17-15/09/17 96 d.n

Número, tipo y objeto del contrato/convenio y modalidad de contratación	Fecha de celebración	de Contratista	Original	
			Monto	Plazo
Gerencia de proyectos y supervisión de obra para la construcción del nuevo edificio del archivo general de la nación y remodelación de las instalaciones actuales, etapa 2017.				
AGN SROP GPS17 004/2017-LPN/C-1, convenio modificatorio de ampliación del monto y del plazo.	06/10/17		918.0	01/11/17-15/11/17 15 d.n.
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto contratado de 6,330.7 miles de pesos, de los cuales se ejercieron 5,412.7 miles de pesos al cierre de 2017 y se tenían en proceso de revisión 918.0 miles de pesos.			6,330.7	111 d.n.
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/011/2014, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	30/10/14	Constructora Garza Ponce, S.A. de C.V.	154,741.4	18/11/14-25/06/15 220 d.n.
Trabajos de construcción y obras complementarias en el Centro Federal de Readaptación Social núm. 3 Noreste.				
01/16 convenio adicional, modificatorio de ampliación del plazo.	25/09/15			18/07/15-22/02/16 220 d.n.
02/16 convenio adicional, modificatorio de ampliación del plazo.	21/10/16			23/02/16-11/12/16 293 d.n.
A la fecha de la revisión (septiembre de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto contratado de 154,741.4 miles de pesos, de los cuales se erogaron 146,615.6 miles de pesos en los ejercicios de 2014 a 2016 y 8,125.9 miles de pesos al cierre de 2017.			154,741.4	733 d.n.
Trabajos de construcción de infraestructura y conclusión de módulos "A" y "B" de máxima seguridad del Centro Federal de Readaptación Social, no. 5 "Oriente".				
OADPRS/DGA/DOPRMSG/OP/O/AD/024/2015, de obra pública a precios unitarios y tiempo determinado /AD.	17/07/15	Constructora GUSA, S.A. de C.V.	251,344.8	20/07/15-31/12/15 165 d.n.
Trabajos de construcción de infraestructura y conclusión de módulos "A" y "B" de máxima seguridad del Centro Federal de Readaptación Social, no. 5 "Oriente".				
A la fecha de la revisión (agosto de 2018), los trabajos objeto del contrato se encontraban terminados, con un monto contratado de 251,344.8 miles de pesos, de los cuales erogaron 240,809.6 miles de pesos en los ejercicios de 2015 a 2016 y 10,535.2 miles de pesos al cierre de 2017.			251,344.8	165 d.n.

FUENTE: Tabla elaborada con base en los expedientes de los contratos proporcionados por la Secretaría de Gobernación, por conducto de la Coordinación de Servicios Generales, la Dirección de Recursos Materiales y la Dirección de Infraestructura del Órgano Administrativo Desconcentrado Policía Federal; la Dirección de Administración del Organismo Descentralizado Archivo General de la Nación; y la Dirección de Administración y la Dirección de Obra Pública, Recursos Materiales y Servicios Generales del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

d.n. Días naturales.

AD: Adjudicación directa.

LPN: Licitación pública nacional.

Resultados

- El órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social no justificó ni acreditó el cumplimiento de las actividades incluidas en el desglose de costos indirectos del concepto “Campamentos” de la partida “IV. Fletes y acarreos”.
- El organismo descentralizado Archivo General de la Nación autorizó pagos indebidos al no verificar que los conceptos pagados cumplieran con el alcance indicado en los precios unitarios, y no acreditar la ejecución de los trabajos ni la solicitud, autorización y necesidad de incrementarlos.
- El órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, adjudicó dos contratos sin revisar correctamente los factores de financiamiento, omisiones que incrementaron los costos de los trabajos.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 8,217,996.26 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 6 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados de la auditoría, cuyo objetivo fue fiscalizar y verificar la gestión financiera de los recursos federales canalizados a los proyectos, a fin de comprobar que las inversiones físicas se presupuestaron, contrataron, ejecutaron y pagaron conforme a la legislación y normativa aplicables; y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Gobernación cumplió las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- El órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social no justificó ni acreditó el cumplimiento de las actividades incluidas en el desglose de costos indirectos del concepto “Campamentos” de la partida “IV. Fletes y acarreos”.
- El organismo descentralizado Archivo General de la Nación autorizó pagos indebidos al no verificar que los conceptos pagados cumplieran con el alcance indicado en los precios unitarios, y no acreditar la ejecución de los trabajos ni la solicitud, autorización y necesidad de incrementarlos.
- El órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, adjudicó dos contratos sin revisar correctamente los factores de financiamiento, omisiones que incrementaron los costos de los trabajos.

Secretaría de Gobernación**Subsidios y Apoyos para Desastres Naturales**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-04100-15-0015-2018

15-GB

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Alcance

La auditoría comprendió la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno implementado en la Dirección General para la Gestión de Riesgos, adscrita a la Coordinación Nacional de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en relación con los controles establecidos en la gestión de la integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales así como las acciones de coordinación interinstitucional de conformidad con el marco normativo en materia de control interno y demás disposiciones legales aplicables durante 2017. El total de recursos autorizados con cargo al “Fideicomiso 2003 FONDEN” fue por 33, 990,322.61 miles de pesos, en 2017, de los cuales se seleccionó una muestra de 21, 184,865.7 miles de pesos, que significó el 62.3% de los recursos erogados.

Antecedentes

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) fue establecido a finales de los años noventa como un mecanismo presupuestario para apoyar de manera eficaz y oportuna a la rehabilitación de la infraestructura federal y estatal afectada por desastres naturales; originalmente se creó como un programa integrado en el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación de ejercicio 1996 y se hizo operacional en 1999 cuando se emitieron sus primeras reglas de operación.

En la actualidad, el FONDEN es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC); los instrumentos que lo integran son: el “Fondo para la Atención de Emergencias”, el Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y el Fideicomiso “Fondo de Desastres Naturales”.

Los lineamientos que regulan la operación del Fondo son, entre otros, el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales” (Reglas Generales del FONDEN), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de diciembre de 2010, y los “Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales” (Lineamientos de Operación del FONDEN), publicados en el DOF el 31 de enero de 2011, (última modificación publicada en el DOF el 27 de septiembre de 2017).

Contexto

Conforme a lo establecido en la Ley General de Protección Civil, el Programa Nacional de Protección Civil es el instrumento que comprende el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el propósito del Sistema Nacional de Protección Civil⁹. El Consejo Nacional de Protección Civil (en adelante El Consejo) se instaló en mayo de 2013, con la finalidad de fungir como un órgano de consulta y coordinación de la Política de Protección Civil.

⁹ Sistema Nacional de Protección Civil: Conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que se establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público ... a fin de efectuar acciones coordinadas en materia de protección civil. Art. 14 **Ley General de Protección Civil**.

La SEGOB es la dependencia responsable de coordinar a las entidades federativas, municipios y, entidades de la Administración Pública Federal para que se sujeten a las disposiciones del Programa Nacional de Protección Civil, para lo que se apoya en la Coordinación Nacional de Protección Civil(CNPC).¹⁰

Programa FONDEN

La Ley General de Protección Civil (LGPC)¹¹ señala que se deben programar, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, recursos para el óptimo funcionamiento y operación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)¹², con el fin de promover y apoyar la realización de acciones de orden preventivo; así como las orientadas tanto al auxilio de la población en situación de emergencia, como para la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural.

La LFPRH, establece que las asignaciones presupuestales, en el caso de los Fondos de Desastres Naturales, no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4% del gasto programable. Al respecto, la asignación presupuestaria respecto del Gasto Programable para el Ramo 23, fue de 527,462.4 miles de pesos (0.4%), y el recurso real otorgado en 2017 para el FONDEN fue de 6, 035,987.2 miles de pesos (4.5%), 4.1% más del importe original autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2017.

Fideicomiso 2003 FONDEN

La Unidad Responsable Coordinadora del Fideicomiso es la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Fideicomitente es la SHCP y el Fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS). Los recursos del FONDEN, ejercidos en 2017, por las Entidades Federativas y 1,205 Municipios afectados, fueron de 33,990.3 miles de pesos.

Por Entidades Ejecutoras de Obra los recursos fueron ejercidos por la Secretaría de Educación Pública (SEP); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que en conjunto ejercieron el 87.2% de los recursos otorgados por el FONDEN.

Los procesos analizados para acceder a los Recursos Financieros del Fondo de Desastres Naturales, basado en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, fueron los siguientes: Solicitud de Corroboración de la ocurrencia del Desastre Natural y su dictamen; Publicación de la Declaratoria de Desastre Natural en el DOF; Instalación del Comité de Evaluación de Daños (CED); Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos; Presentación de Resultados al CED (Diagnósticos Preliminares y Definitivos); Solicitud de Recursos (de la Instancia Ejecutora a la CNPC); Solicitud Global de Recursos (de la CNPC a la UCP); Sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, y Comunicación de Autorización de recursos del FONDEN (BANOBRAS-Instancia Ejecutora).

En virtud de que la SEDATU, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) realizaron acciones en conjunto para efectos de atender los desastres ocasionados por los sismos de septiembre en el sector vivienda, se verificó el cumplimiento de la normativa del FONDEN en las actividades que realizaron, y del principio de inmediatez.

Resultados

Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión del sistema de control interno de la SEGOB, se enfocó a la revisión de la implementación y funcionamiento de los elementos y principios de las cinco normas o componentes de control interno: ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control,

¹⁰ Unidad Administrativa adscrita a la SEGOB, conforme al Manual de Organización General, publicado el jueves 25 de junio de 2015. En virtud de lo dispuesto en el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, las atribuciones en materia de protección civil, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fueron contenidos a la Secretaría de Seguridad y Protección de la Ciudadanía, artículo 30 Bis, fracción XXI, y en consecuencia, la Coordinación Nacional de Protección Civil, cambio de adscripción a dicha Secretaría, a partir del 1 de diciembre de 2018. Cabe señalar que, En virtud de lo dispuesto en el "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018, las atribuciones en materia de protección civil, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, fueron contenidos a la Secretaría de Seguridad y Protección de la Ciudadanía, artículo 30 Bis, fracción XXI, y en consecuencia, la Coordinación Nacional de Protección Civil, cambio de adscripción a dicha Secretaría, a partir del 1 de diciembre de 2018.

¹¹ **Diario Oficial**, el 6 de junio de 2012, Última reforma publicada en el DOF del 19 de enero de 2018.

¹² **Diario Oficial**, el 30 de marzo de 2006, Última reforma publicada en el DOF del 30 de diciembre de 2015.

información y comunicación y supervisión y mejora continua. Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con estas cinco normas, respecto de la implementación y eficacia de los controles revisados, de los cuales, los más relevantes se describen a continuación.

Respecto del Ambiente de Control, que es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz en las entidades fiscalizadas, se observó que es necesario llevar a cabo acciones tendientes a fortalecer el ambiente de control para contar con un conjunto de normas, procesos y estructuras robustas, en específico, para la atención de las deficiencias que se identificaron respecto de los aspectos siguientes:

- Responsabilidad de Vigilancia. - el Consejo Nacional de Protección Civil no realizó el seguimiento para la atención de los acuerdos en 2017; asimismo, identificó que las cuatro actas de las Sesiones no están firmadas por los asistentes, con excepción del Coordinador Nacional de Protección Civil y carece de la evidencia de la asistencia de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.
- Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI). - Presidente del COCODI, Secretario de Gobernación, no asistió a ninguna de las sesiones del Comité realizadas en 2017, en su representación, asistió el Oficial Mayor de la SEGOB en calidad de suplente. Además, En ninguna de las sesiones realizadas en 2017 se informó sobre el desempeño de la CNPC ni de los mecanismos de control interno que ésta implementó para la consecución de los objetivos y sobre el ejercicio de los recursos para la Gestión de Riesgos (recursos del FONDEN).
- Ética y conducta. - en el análisis del Código de Conducta de la SEGOB se identificó que se carece de un apartado que oriente y de certeza plena a sus servidores públicos sobre las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos corrupción. Además, no se proporcionó evidencia de que la SEGOB, por conducto de su Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés, haga una función específica de gestión de riesgos de corrupción en la institución.

En cuanto a la Administración de Riesgos, se constató que durante 2017 no se llevó a cabo la administración de riesgos en los procesos y actividades estratégicas por las que se otorgan los subsidios y apoyos para desastres naturales, que permitiera a los servidores públicos responsables de los mismos la aplicación de un enfoque sistematizado para la identificación, evaluación, análisis, respuesta y control de los riesgos asociados con los objetivos de los procesos, así como, a establecer los roles y las responsabilidades del personal respecto del mismo.

La Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) de la CNPC solamente administró un riesgo asociado directamente con uno de los instrumentos financieros: “Fondo para Atención a Emergencias FONDE”, el cual se financia con recursos del fondo y se presenta en la última etapa de las operaciones de dicho instrumento, que es la entrega-recepción de insumos. Para las operaciones y acciones administrativas y sustantivas del proceso integral para el acceso, autorización y dispersión, ejecución y vigilancia de los recursos del FONDEN, no se identificaron riesgos en 2017.

Por lo anterior, se observó que en cada uno de los procesos y actividades revisados hay riesgos significativos que no son identificados, evaluados y prevenidos, lo que podría implicar que esos riesgos sean un insumo o precursor para otros y producir un efecto en cadena cuyas consecuencias incidir negativamente en el desempeño de las entidades fiscalizadas; además, pueden debilitar la gobernanza institucional y el control de los recursos.

Por su parte, las Actividades de Control se deben ejecutar en todos los niveles jerárquicos de las entidades fiscalizadas, en las diferentes etapas de sus procesos y en el entorno tecnológico, a fin de que sirvan como mecanismos para asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos y prevenir la ocurrencia de actos contrarios a la integridad. Cada actividad de control que se aplique debe ser suficiente para evitar la materialización de los riesgos y minimizar el impacto de sus consecuencias. Sin embargo, en la revisión se constataron deficiencias en cuanto a las actividades de control que se indican:

- Normativa aplicable al Fondo de Desastres Naturales. - Las Reglas Generales del FONDEN y los Lineamientos de Operación Específicos del mismo, actualizadas al 27 de septiembre de 2017, carecen de homologación y vigencia; el Manual de Organización Específico de la Coordinación General de Protección Civil no ha sido revisado ni actualizado desde su fecha de emisión, 23 de noviembre de 2012. Lo anterior, debilita la estructura organizacional, la asignación de responsabilidades, así como la delegación de autoridad para alcanzar las metas y objetivos institucionales. En las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación Específicos no se especifica la regulación y el uso del Sistema FONDEN en Línea.

- Manuales de Procesos y Procedimientos.- La DGGR ejecuta las operaciones del FONDEN con base en las Reglas Generales y Lineamientos Específicos, que son documentos normativos de consulta para las entidades susceptibles a acceder a los recursos del FONDEN, pero no cuenta con manuales de procedimientos específicos en los cuales se documente, mediante políticas para cada unidad, su responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos de los procesos, de sus riesgos asociados, del diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia.
- Asignación de los recursos autorizados en 2017 para desastres naturales por Entidad Federativa. - La DGGR no ha implementado controles de supervisión y revisión para la integración de los expedientes de Desastres Natural por Entidad Federativa con los recursos autorizados en 2017.
Además de que no ha homologado los formatos para el proceso de solicitud de los recursos de FONDEN (para Estados, Secretarías o Entidades); asimismo, no existe un formato universal para los Programas de Obras y Acciones, lo que dificulta el análisis de la información y provoca la omisión de información necesaria.
De igual manera, no cumplió con los plazos establecidos para el proceso mediante el cual se otorgan los Apoyos Parciales Inmediatos por lo que contraviene lo establecido en el artículo 14, Capítulo III, Sección IV de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, y no contó con los informes trimestrales de los avances físicos y financieros de obras y acciones, en incumplimiento del artículo 31, sección II denominada "Infraestructura Federal", de los Lineamientos Específicos del FONDEN.
- Procedimiento para el ejercicio de recursos del Fideicomiso FONDEN por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (as acciones observadas corresponden y se alinean en su totalidad con la normativa aplicable (Anexos de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales); sin embargo, se carece de un manual de procedimientos que norme formalmente las cinco acciones programadas de transferencias de recursos del FONDEN, que realiza el personal de la Subgerencia de Administración Sectorial Fiduciaria de BANOBRAS, y que establezca los responsables de llevar a cabo dichas acciones, de revisarlas y autorizarlas, así como los requisitos e insumos iniciales y los productos o entregables que derivan de éstas.
- Sistemas de Información. - La DGGR no proporcionó de la evidencia documental formalizada que permita corroborar la existencia de controles generales (de seguridad y accesos, físicos, de respaldo, de aplicaciones) en los sistemas que apoyan la operación del FONDEN.
- Mecanismos de Control y Seguimiento de los recursos del FONDEN.- La Dirección de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención a Desastres no ha diseñado un mecanismo, política o procedimiento para controlar, validar y realizar el seguimiento del registro de las erogaciones con cargo al FONDEN (recursos autorizados), lo que afecta a la Dirección General para la Gestión de Riesgos y al Fondo de Desastres Naturales.
- Mecanismos de Registro, Control y Vigilancia (Atención a Emergencias). La DGACANGR, no proporcionó evidencia de que haya establecido los mecanismos de registro, control y vigilancia de los recursos asignados al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, cuya finalidad es supervisar el ejercicio y transparencia en el manejo de los recursos destinados a la atención de las declaratorias de emergencia en el territorio nacional.
- Actividades de Control para evitar duplicidad de acciones con otros programas o con otras acciones de reconstrucción.- El mecanismo que implementa la DGGR para evitar la duplicidad de programas y fuentes de financiamiento consiste en la declaración expresa por parte de la Secretaría de Estado correspondiente, de que la entidad federativa de que se trate solicita el recurso, pero se carece de evidencia documental de un procedimiento o actividad complementaria que compruebe que la DGGR verificó que no existiera duplicidades con otros programas y fuentes de financiamiento (solicitudes de recursos pendientes o en trámite) y de que los recursos del Fondo de Desastres Naturales no son solicitados para la reparación de daños ajenos al desastre en cuestión, conforme a lo establecido en la Ley General de Protección Civil.
- Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). – Se observaron inconsistencia en el marco normativo para el acceso y solicitud de recursos del FONDEN, tales como, la interpretación distinta de las entidades federativas para la Instalación del Comité de Evaluación de Daños; el incumplimiento de plazos establecidos para la Entrega de Resultados (Diagnósticos Preliminares y Definitivos) por parte de los Subcomités de Evaluación de Daños (responsabilidad directa de la SEDATU en la atención a la Vivienda Dañada); variaciones en el cálculo de los Diagnósticos Preliminares y Definitivos, y discrepancias entre las cantidades totales de los Diagnósticos Definitivos y los Oficios de Solicitud de Recursos emitidos por la SEDATU a la CNPC.
Asimismo, no se detectó planeación estratégica por la SEDATU, a efecto de que se establecieran las metas y objetivos para llevar a cabo sus responsabilidades en el acceso y solicitud de recursos del FONDEN y,

levantamiento del Censo y Padrón; por ende, al no plasmar mediante planeación las actividades que se deben ejecutar, no existió un catálogo de riesgos considerados previo al inicio de los trabajos.

La Coordinación de las instancias, entidades y demás organismos que participaron para el Levantamiento del Censo y Padrón, a cargo de la SEDATU, no fue efectiva, ya que el control denominado “Actas de Cierre”, que se diseñó para dar certeza y confiabilidad a los datos recabados en cada municipio, no se ejecutó de manera eficaz, pues se observó que la mayoría de estas actas carecían de la firma del representante de la SEDATU o del Presidente Municipal. Además, no se dispuso de las actas totales, o si las actas proporcionadas mediante la atención al requerimiento fueron las totales, no coinciden con los totales del Censo y Padrón publicado en la página web de la SEDATU.

- Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI).- No fue posible identificar los datos de cuánto recurso y cuántas tarjetas se dispersaron en 2017 por el BANSEFI, toda vez, que las tarjetas, se comenzaron a entregar aún y cuando el BANSEFI no contaba con el Censo y Padrón definitivo del total de daños y total de damnificados, ya que el proceso para dispersar las tarjetas con los recursos del FONDEN careció de un proceso de administración y, por ende, de controles internos efectivos que permitiera la consecución del objetivo principal de esta actividad: apoyar a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.
- Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 por la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI). - La CONAVI designó a la Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional para llevar a cabo la actividad de “Asistencias Técnicas”, con motivo de la participación de la Comisión en los trabajos para la atención de los sismos de septiembre de 2017. Sin embargo, en el Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda no se establece para esta subdirección la función de brindar asistencias técnicas a la población en general.

Asimismo, del análisis de las bases de datos del Estado de Chiapas y del Estado de Oaxaca (en conjunto) y del Estado de México, se observaron las deficiencias siguientes: en las 2 bases (Chiapas-Oaxaca y EDOMEX) se encontraron personas con CURP duplicado; existen 28 casos en los que una persona tuvo 2 Asistencias Técnicas; se tienen personas duplicadas; existen personas distintas con el mismo folio de “entregable”; se tienen casos en los que se registraban la segunda, tercera y cuarta visita, sin haber realizado la primera visita; se efectuaron la tercera y cuarta visita, sin haber brindado la primera y segunda visita, y hay 14 asistencias técnicas se brindaron con fecha anterior a la firma de los Términos de Referencia.

Respecto de la Información y Comunicación, componente de control relevante para el logro de los objetivos institucionales, de observaron debilidades respecto del establecimiento, por parte de los mandos medios y superiores de la CNPC y de las demás entidades fiscalizadas, de mecanismos que aseguren que la información cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación, tanto al interior como al exterior, son efectivos. Al respecto, el Sistema FONDEN en Línea presentó fallas de funcionamiento para todos los usuarios (Secretarías de Estado, Entidades Federativas y para el propio administrador del Sistema FONDEN en Línea, la misma DGGR); además, confirmó que no se cuenta con un Plan de Recuperación en caso de desastres de Tecnologías de la Información (DRP), que indique las alternativas a seguir por alguna contingencia de falla del sistema.

El “Manual de Procedimiento para la Operación del Sistema FONDEN en Línea”, se identificó que la fecha de elaboración es el 15 de diciembre de 2015 y no se especifica la fecha de entrada en vigor; no está debidamente formalizado, ya que carece de firmas de elaboración, revisión y autorización, y no se ha implementado un Plan de Recuperación en caso de desastre en las Tecnologías de la información.

En cuanto a la Supervisión y Mejora Continua, se observó que no se ha realizado la autoevaluación del sistema de control interno del Fondo de Desastres Naturales, por parte de las entidades fiscalizadas, conforme a lo establecido en la normativa en materia de control interno. Por ello, se desconoce cuál es el estado que guarda el control interno, en las actividades, instalaciones, equipamiento y sistemas de información que apoyan la operación del fondo. Además, no posibilita desarrollar e implementar planes de acción para reducir los riesgos a niveles aceptables y definir la probabilidad de alcanzar los objetivos estratégicos del FONDEN y, en consecuencia, los institucionales.

Adicionalmente, se constató que los Órganos Internos de Control en la SEP, en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y en la Comisión Nacional del Agua, en su planeación y programación de auditorías 2017, no consideraron la fiscalización de los recursos otorgados por el FONDEN, cuyo importe acumulado fue de 21,184,865.78 miles de pesos, (revisión programática-presupuestaria, la inspección física de las obras y acciones apoyadas con dichos recursos, entre otros), por lo que existe esta área de oportunidad en cuanto a la supervisión y vigilancia, que al ejecutarse apoyará el ejercicio de dichos recursos financieros.

Por lo anterior, se determinó que la supervisión y vigilancia sistemática, enfocada en los riesgos inherentes significativos de los procesos de solicitud, acceso, autorización, ejecución, y rendición de cuentas de los recursos del FONDEN, que en 2017 ascendieron a 33,990,322.61 miles de pesos y como son minimizados y controlados, resultan insuficientes.

Recuperaciones Operadas y Montos por Aclarar

Se determinaron recuperaciones por 7,567,358,346.58 pesos. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 7,567,358,346.58 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 7,567,358,346.58 pesos están pendientes de aclaración.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 16 restantes generaron: 25 Recomendaciones y 1 Solicitud de Aclaración.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad; veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se determinó que la operación de la Política del Estado mexicano relativa a la protección de la población civil y su patrimonio en casos de desastre, mediante la canalización de subsidios y apoyos, es ineficiente, ineficaz y costosa, mostrando vacíos normativos y de operación que resultan en la posible materialización de riesgos como la ocurrencia de actos contrarios a la legalidad, el desempeño inadecuado de funciones y facultades, la asignación imprecisa de recursos públicos, y la omisión de reglas, criterios y normas vigentes. Con ello, no se cumple con los objetivos establecidos en la política. Concomitantemente, el diseño, la implementación y la eficacia operativa del Sistema de Control Interno muestra debilidades, de las cuales destacan por su importancia, las siguientes:

- a) La Comisión Nacional de Protección Civil no implementó acciones de coordinación efectiva que permitieran crear sinergias con las instituciones y entidades federativas responsables de la operación del FONDEN, situación que se tradujo en la desarticulación de acciones y actividades, falta de seguimiento e ineficacia en la consecución de los objetivos institucionales del propio FONDEN, en el sentido de aplicar recursos para mitigar los efectos de los fenómenos naturales perturbadores.
- b) La Comisión Nacional de Protección Civil tampoco implementó mecanismos efectivos de control y seguimiento de los recursos autorizados del FONDEN para la reconstrucción de la infraestructura afectada, lo que puso en riesgo la atención a dicha infraestructura, con base en el principio de inmediatez establecido en la Ley General de Protección Civil. Además, no existió un mecanismo de control implementado que permitiera comprobar que no existieron duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de financiamiento para obras con recursos del FONDEN y los provenientes de otros programas o fondos presupuestarios, lo que pudo derivar en la asignación doble de recursos. Ello en adición a los efectos sobre la transparencia y la rendición de cuentas del Fondo y del ente auditado. El Sistema "Fonden en Línea" - herramienta diseñada para eficientar el proceso de acceso, autorización, ejecución y rendición de cuentas de los recursos del FONDEN- no operó en 2017, aún y cuando su uso era obligatorio.
- c) Respecto a la SEDATU, en la auditoría destaca que ésta no contó con personal capacitado para evaluar los daños causados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en el sector de la vivienda. La falta de especialistas para dichas actividades propició que los diagnósticos definitivos (mediante los cuales se solicitaron los recursos del FONDEN) no contaran con información confiable para desarrollar las estrategias correspondientes para la atención de los daños. Asimismo, los Censos y Padrones elaborados por la SEDATU, que debían contener el total de vivienda dañada y habitantes afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, carecían de confiabilidad en la información, ya que se detectaron -entre otras inconsistencias- registro duplicado de personas y variaciones no justificadas en los conteos totales de viviendas afectadas. Al carecer de bases de datos confiables, las actividades de atención a damnificados derivaron en errores, imprecisiones e inconsistencias.

- d) Por lo que toca al BANSEFI, se destaca que no diseñó mecanismos de control para evaluar la calidad de los Censos y Padrones proporcionados por la SEDATU, lo que le llevó a duplicar la entrega de tarjetas de débito con recursos del FONDEN, entre otras inconsistencias.
- e) En materia de supervisión de las acciones realizadas por el FONDEN, destaca que durante 2017 el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) de la Secretaría de Gobernación no dio seguimiento al desempeño de la CNPC, ni identificó o analizó los riesgos y las acciones correctivas en la ejecución de las actividades del FONDEN, situación que comprometió la eficiencia y la eficacia del cumplimiento de metas y objetivos del fondo. En el mismo sentido, y referente al control y verificación del ejercicio del gasto, se observó que los Órganos Internos de Control en la Secretaría de Educación Pública y en la Comisión Nacional del Agua, no efectuaron revisiones a los recursos ejercidos del FONDEN, que para 2017 ascendieron a 17, 772,974.3 miles de pesos, y no se revisaron los avances físicos y financieros de las obras de reconstrucción ejecutadas con recursos del FONDEN, a fin de constatar su efectiva implementación.

En conclusión, los resultados de la auditoría efectuada a los procesos de solicitud, acceso, autorización, ejecución, y rendición de cuentas de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que en 2017 ascendieron a 33,990,322.61 miles de pesos, muestran la falta de efectividad de las acciones efectuadas por las dependencias y entidades responsables de la operación del fondo para ejecutar acciones, autorizar y aplicar los recursos que mitiguen los efectos producidos por los fenómenos naturales perturbadores, toda vez que se observó una falta al principio de inmediatez y una ineficaz coordinación interinstitucional y control integral, que brinden la seguridad razonable para atender a la población e infraestructura afectadas.

En opinión de la ASF, y dado el carácter social de los instrumentos auditados, es necesario que las autoridades federales lleven a cabo una revisión cuidadosa de la funcionalidad del Sistema Nacional de Protección Civil, que lleve a la aplicación de cambios, mejoras y ajustes que garanticen que dicho Sistema cuenta con los instrumentos de gestión, control y prevención de riesgos que eviten la ocurrencia de irregularidades como los identificados en esta auditoría y cumplan con su función social y económica.

Lo anterior se determina con base en el análisis de la información proporcionada por los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Nacional de Obras y Servicios del Sector Público, S.N.C., Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Nacional del Agua, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Comisión Nacional de Vivienda, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La combinación de las deficiencias o debilidades identificadas podrían limitar de manera significativa que las instituciones que tienen a su cargo los procesos del FONDEN cumplan con el objetivo de este fondo, así como con los objetivos del Programa Nacional de Protección Civil (PNPC) 2014-2018.

Para que un Sistema de Control Interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos de control interno, establecidos conforme a la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada. El hecho de que existan debilidades significativas en uno o más elementos de control, aumenta el riesgo de no alcanzar el objetivo principal del Fondo de Desastres Naturales, relativo a ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, por lo tanto, la Coordinación Nacional de Protección Civil, no puede tener la seguridad razonable de que se cumpla dicho objetivo y las metas establecidas.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable de la operación del Fondo de Desastres Naturales en las instituciones fiscalizadas tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en dicho proceso y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

Prevención y Readaptación Social**Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04D00-15-0017-2018

17-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera relacionada con la asignación presupuestal destinada a la construcción y operación de los Centros Penitenciarios Federales mediante la modalidad de Servicios de Largo Plazo, el ejercicio de esos recursos, su registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa presupuestal y contable; así como la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo esta modalidad de asociación público privada y que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	11,532,669.4
Muestra Auditada	11,532,669.4
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo y la muestra por 11,532,669.4 miles de pesos se integró por los pagos realizados durante el ejercicio 2017 por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social a los Inversionistas Proveedores de siete Centros Penitenciarios Federales por concepto del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria siguientes:

- i. Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO), bajo el esquema de contratos para prestación de servicios núm. 1 (CEFERESO 1 CPS) Sonora por 1,553,764.7 miles de pesos.
- ii. CEFERESO 2 CPS Guanajuato por 1,627,976.5 miles de pesos.
- iii. CEFERESO 3 CPS Oaxaca por 1,598,952.0 miles de pesos.
- iv. CEFERESO 4 CPS Durango por 1,570,047.8 miles de pesos.
- v. CEFERESO 5 CPS Chiapas por 1,605,517.2 miles de pesos.
- vi. CEFERESO 6 CPS Morelos por 1,627,918.0 miles de pesos.
- vii. CEFERESO 7 CPS Michoacán por 1,948,493.2 miles de pesos, de los cuales se revisó el 100.0%.

Antecedentes

En la última década, el Gobierno Federal, por conducto de sus dependencias y entidades, ha realizado proyectos de infraestructura mediante esquemas de financiamiento que promueven la participación de inversionistas proveedores para realizar actividades que pueden comprender el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento, operación, prestación de servicios y, en su caso, explotación de carreteras federales, hospitales, centros de readaptación social y universidades, entre otros tipos de proyectos.

Actualmente se encuentran vigentes proyectos financiados por medio de tres tipos de esquemas que se detallan a continuación:

- A. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).** Esquema de contrato a largo plazo, suscrito entre el Gobierno Federal y el sector privado, en el cual el inversionista proveedor asume la responsabilidad del financiamiento del proyecto de infraestructura, cuyo fin es prestar un servicio al público.
- B. Proyectos de Asociación Público Privada (APP).** Esquema de colaboración contractual de largo plazo entre el Gobierno Federal y el sector privado, para la provisión de un servicio público. Bajo este esquema, el sector privado asume los riesgos relacionados con el proyecto y recibe un retorno financiero por la prestación del servicio.

El 16 de enero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Asociaciones Público Privadas, cuyo objeto es regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público privadas, así como para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y de innovación tecnológica.

De acuerdo con la información del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, existen los modelos de APP siguientes:

- **Diseño-Construcción:** En este modelo el Gobierno Federal contrata al sector privado para que éste diseñe y construya la infraestructura, de acuerdo con los requerimientos establecidos por el ejecutivo federal, y después de concluida la construcción, asuma la responsabilidad de la operación y el mantenimiento correspondiente.
- **Diseño-Construcción-Mantenimiento:** Este modelo es similar al diseño - construcción, con la diferencia de que el sector privado mantendrá la obra, y el Gobierno Federal será el responsable de la operación.
- **Diseño-Construcción-Operación:** En este tipo de modelo, el sector privado es el encargado de diseñar, construir y operar; la obra y una vez terminada, ésta se transfiere al sector público.

La Ley de Asociaciones Público Privadas establece que, para la contratación entre el sector público y el sector privado, cuando se requiera el uso de bienes públicos, se otorguen las concesiones, autorizaciones y permisos que, en su caso, sean necesarias para la prestación de los servicios contratados.

La Ley de Asociaciones Público Privadas regula la construcción de obras, así como las contrataciones de servicios, por lo que para este esquema no le es aplicable la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, debido a que este esquema implica no sólo la prestación de un servicio, sino también la ejecución de la infraestructura para prestar dicho servicio.

Con la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas se generó un esquema destinado específicamente para proporcionar al inversionista proveedor la certeza y seguridad jurídica para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de proyectos de infraestructura de largo plazo.

Los esquemas de APP comparten diversas similitudes con los contratos previstos en otros ordenamientos jurídicos (PPS y Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios); sin embargo, antes de la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas (enero de 2012), no se contaba con un fundamento legal específico en el que se estableciera lo siguiente:

- La transmisión de riesgos relacionados con el proyecto.
 - La distribución de las responsabilidades entre las partes.
 - La modificación y prórroga de los plazos.
 - Las reglas para solventar controversias mediante el arbitraje.
 - La obligación de la dependencia o entidad de emitir las autorizaciones correspondientes, así como su análisis de rentabilidad social, viabilidad jurídica y técnica.
 - La posibilidad de que los particulares presentaran propuestas a las entidades o dependencias, sin que éstas hubieran convocado algún concurso.
- C. Contratos Plurianuales de Prestación de Servicios (CPS).** Esquema de contrato plurianual de largo plazo suscrito entre un inversionista proveedor, que se obliga a proveer un conjunto de elementos físicos, materiales, tecnológicos y de ciertos servicios auxiliares, a cambio de una contraprestación del Gobierno Federal, que le permitirá cumplir con sus funciones encomendadas por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Existen 37 proyectos contratados por el Gobierno Federal de 2005 a 2017, con vigencia de 10 y hasta 30 años, bajo los esquemas descritos, por diversas dependencias y entidades.

De los 37 proyectos mencionados, la Auditoría Superior de la Federación, durante el periodo de 2008 a 2016, realizó 14 revisiones, de las cuales siete fueron a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuatro a la Secretaría de Salud (SS), una al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, una a la Secretaría de Educación Pública y una a la SHCP.

Centros Penitenciarios Federales

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) se creó a partir de la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 6 de febrero de 2001, y su Reglamento Interior se publicó el 6 de mayo de 2002, con el objeto de coadyuvar con la organización del Sistema Nacional Penitenciario (SNP), así como establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social, para lo cual contará con autonomía técnica y operativa para el desarrollo de sus funciones.

De conformidad con el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013, las atribuciones de la SSP, así como los Órganos Administrativos Desconcentrados con los que contaba, fueron transferidos a la Secretaría de Gobernación (SG), entre los que se encuentra el OADPRS, el cual estaría bajo la adscripción y coordinación de la Comisión Nacional de Seguridad.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, en su Eje 1. “Estado de Derecho y Seguridad”, hizo énfasis en la capacidad del sistema penitenciario nacional; asimismo, en el Objetivo 6, se estableció la necesidad de modernizar el sistema penitenciario.

De acuerdo con la solicitud realizada por la entonces SSP a la SHCP, indicó que:

- Existía un déficit de 41,946 espacios en los centros penitenciarios del fuero federal.
- Con la creación de 12 penales se abatiría el déficit de infraestructura penitenciaria en más de 30,000 espacios.
- Se obtendrían servicios para que el sistema penitenciario se desarrolle en condiciones de eficiencia, calidad y seguridad.
- Estimó que el costo de 12 centros penitenciarios asciende a 270,076,600.0 miles de pesos, incluyendo costos de operación, mantenimiento y financieros.
- Existe la necesidad de esquemas financieros que permitan afrontar la carencia de recursos presupuestarios bajo el esquema de obra pública.

El objeto de la revisión es el servicio integral de capacidad penitenciaria para el desarrollo de Centros Penitenciarios Federales contratados bajo el esquema de contratos plurianuales de prestación de servicios a cargo del OADPRS; como parte de los procedimientos de auditoría, se previó constatar lo siguiente:

- a) Que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron, y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo la modalidad de asociación público privada.
- b) Que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige.
- c) Que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas.

Al respecto, por lo que compete al inciso a), la información con la que se constató el cumplimiento de la normativa aplicable está clasificada como reservada y confidencial, debido a que contiene datos considerados como de seguridad nacional.

Por lo que se refiere a los incisos b) y c), al no realizarse el proceso de contratación de algún proyecto de Asociación Público Privada durante 2017, los procedimientos no se llevaron a cabo.

Resultados

1. La Secretaría de Seguridad Pública (SSP) determinó un déficit de espacios en los centros penitenciarios federales, por lo que presentó el proyecto para el desarrollo de 12 nuevos centros, asimismo, realizó lo siguiente:
 - Consultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar la forma de contratación del proyecto. La Unidad de Inversiones sugirió a la SSP analizar y evaluar el desarrollo del Proyecto mediante un Contrato Plurianual de Servicios, ya que consideró que no tendrá por objeto principal la adquisición de la infraestructura y demás activos puestos a disposición de la SSP por el proveedor.

- Cumplió con los requisitos del proceso para la autorización de los CPS de los ocho CEFERESOS, señalados en los artículos 50 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 147 de su Reglamento.
- Obtuvo la autorización presupuestaria de la SHCP por 199,476,600.0 miles de pesos, con un sobrecosto de 41,026,400.0 miles de pesos que en total representó un 31.0% superior a la solicitud inicial, por lo que en el transcurso de la auditoría la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/008/2019, para solicitar la intervención de la instancia de control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- La autorización de los CPS de los ocho CEFERESOS se realizó con un sobrecosto en cada uno de los contratos, por hasta un 27.2% del costo propuesto inicialmente.
- 2. La entonces SSP justificó la procedencia de la contratación de los inversionistas proveedores, mediante adjudicaciones directas, por razones de seguridad pública y nacional.
- 3. Las empresas adjudicadas constituyeron empresas de objeto específico para la realización de los proyectos.
- 4. Los Inversionistas Proveedores contrataron a la empresa AT1, como Auditor Técnico, de conformidad con lo establecido por los CPS.
- 5. Los AT contratados por el OADPRS, para para supervisar tres CEFERESOS, no contaron con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios; tampoco acreditó que los siete Inversionistas Proveedores atendieran las observaciones realizadas por el AT, por lo que en el transcurso de la auditoría, la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "A" emitió el oficio número DGAFFA/IOIC/009/2019, para promover la intervención del Órgano Interno de Control en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, por la contratación de tres empresas que no acreditaron contar con personal profesional que tuviera experiencia en la supervisión técnica de servicios penitenciarios, así como por la falta de información que acredite que el OADPRS realizó el seguimiento a las observaciones del auditor técnico.
- 6. De 2012 a 2017, el OADPRS pagó 40,586,733.6 miles de pesos, por siete CPS del SICP, de los cuales 11,532,669.4 miles de pesos corresponden a 2017.
- 7. Se constató que el OADPRS registró contablemente los gastos realizados durante 2017; sin embargo, no cuenta con un registro de los compromisos de pago futuros establecidos mediante los CPS, de acuerdo con los artículos 1, fracción XIV, y 67 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- 8. El pago de CPS durante 2017 correspondió a un monto de 11, 532,669.4 miles de pesos, el 49.3% de lo reportado por el OADPRS en la Cuenta Pública de 2017, por 23,372,847.0 miles de pesos. El OADPRS no tiene registrados ni reconocidos en sus registros contables como un pasivo ni a corto ni a largo plazo, los montos pendientes de pago con los Inversionistas Proveedores, aun cuando los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo (CPS) son compromisos de largo plazo, que son cuantificables.
- 9. Si bien el OADPRS identificó un déficit de espacios para la población penitenciaria, actualmente los siete CEFERESO CPS revisados se encuentran operando por debajo de su capacidad, en un promedio de 43.2%.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones las cuales generaron: 4 Recomendaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 7 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera relacionada con la asignación presupuestal destinada a la construcción y operación de los Centros Penitenciarios Federales mediante la modalidad de Servicios de Largo Plazo, el ejercicio de esos recursos, su registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa presupuestal y contable; así como la gestión financiera de los proyectos de asociación público privada, para verificar que los estudios de viabilidad técnica, económica, financiera, legal y social se evaluaron y justificaron la conveniencia de operar los proyectos bajo esta modalidad de asociación público privada y que los procesos para su adjudicación y contratación se realizaron conforme a la ley que las rige; asimismo, que los gastos generados para la realización de los proyectos se presupuestaron, adjudicaron, contrataron, justificaron, ejecutaron, pagaron, comprobaron y registraron

presupuestaria y contablemente, conforme a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance; se concluye que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social cumplió con lo dispuesto en los contratos para prestación de servicios de largo plazo suscritos con ocho inversionistas proveedores y dicho ente, y las secretarías de Gobernación y de Hacienda y Crédito Público cumplieron con la normativa aplicable para la formalización de un Contrato Plurianual de Prestación de Servicios para el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento y preparación operativa de las instalaciones de 8 Centros Federales de Readaptación Social, excepto por los aspectos observados siguientes:

- El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social obtuvo la autorización presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por 199,476,600.0 miles de pesos para la contratación del Servicio Integral de Capacidad Penitenciaria para el desarrollo de ocho Centros Penitenciarios Federales dentro del Territorio Nacional, mediante contratos de prestación de servicios a largo plazo, con un sobrecosto de 41,026,400.0 miles de pesos, un 27.2% del costo propuesto inicialmente para el desarrollo del proyecto por 270,073,600.0 miles de pesos y que incluía el desarrollo de 12 Centros Penitenciarios Federales.

Se advierte que el OADPRS no tiene registrados ni reconocidos en sus registros contables como un pasivo ni a corto ni a largo plazo, los montos pendientes de pago con los Inversionistas Proveedores, aun cuando los Contratos para Prestación de Servicios de Largo Plazo son compromisos de largo plazo, que son cuantificables.

Instituto Nacional de Migración**Erogaciones por Servicios Migratorios**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04K00-15-0020-2018

20-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del Instituto Nacional de Migración para verificar que el presupuesto asignado en el Programa E008 "Política y Servicios Migratorios" se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	786,243.1
Muestra Auditada	483,217.8
Representatividad de la Muestra	61.5%

Se revisaron tres partidas presupuestarias que ejercieron un monto total por 786,243.1 miles de pesos, de las cuales se revisó una muestra por 483,217.8 miles de pesos que representaron el 61.5%, cuya integración se muestra a continuación:

MUESTRA REVISADA

(miles de pesos)

Partida	Descripción partida	Ejercido	Revisado
22102	Productos alimenticios para personas derivado de la prestación de servicios públicos en unidades de salud, educativas, de readaptación social y otras	224,546.4	164,063.2
33603	Impresiones de documentos oficiales para la prestación de servicios públicos, identificación, formatos administrativos y fiscales, formas valoradas, certificados y títulos	192,305.4	192,305.4
44102	Gastos por servicios de traslado de personas	369,391.3	126,849.2
Total general		786,243.1	483,217.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública y Estado del Ejercicio del Presupuesto 2017.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Migración tiene como objetivo fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de los migrantes nacionales y extranjeros, reconociéndolos como sujetos de derecho, mediante una gestión migratoria eficiente, con base en el marco legal y con pleno respeto a la dignidad humana.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, dentro de la meta Nacional "Un México con Responsabilidad Global", señala que se debe incorporar la realidad nacional y las prioridades internas reafirmando el compromiso de la movilidad segura de las personas. En ese sentido, el fenómeno migratorio representa un reto de creciente importancia para el Estado Mexicano. La importancia económica, la vinculación social y cultural, y la trascendencia demográfica de los flujos en, desde y hacia México, tienen un peso cada vez mayor para la vida nacional, por lo que la política pública debe atender las particularidades del fenómeno migratorio en sus múltiples dimensiones, involucrando aspectos tales como la diversificación al interior del flujo, los lugares de origen y destino, los perfiles migratorios, las estrategias de cruce e internación, la repatriación, la inseguridad y los derechos humanos.

Debido a su posición geográfica, a México se internan de manera indocumentada alrededor de 140,000 extranjeros al año, principalmente procedentes de Centroamérica, con el objetivo de cruzar hacia Estados Unidos. Diversos factores que van desde la marginación, la falta de información, la ausencia de una cultura de la legalidad, hasta la proliferación de organizaciones delictivas en la frontera norte de México, han conducido, en ocasiones, a violaciones de los derechos fundamentales de los migrantes. Por ello, es fundamental un nuevo modelo de gestión y ordenamiento fronterizo, así como de protección a los derechos de los migrantes y sus familias.

Resultados

Respecto del servicio de alimentos para extranjeros presentados en las Delegaciones Federales no se proporcionó la documentación por 2,809.4 miles de pesos, que acredite la entrega de los servicios prestados, ni los exámenes de laboratorio y certificados de fumigación o, en su caso, la evidencia de la aplicación de deductivas por la falta de presentación de dichos documentos por 556.7 miles de pesos; asimismo, realizó pagos en demasía por 356.1 miles de pesos, toda vez que el importe unitario establecido por alimento, en el contrato, es de 64.00 pesos más el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el proveedor cobró 74.24 pesos más IVA.

Asimismo, en los pagos realizados por concepto de servicios de traslado de personas, no se proporcionó la documentación comprobatoria por 1,325.1 miles de pesos; se realizaron pagos en demasía por 463.0 miles de pesos derivado de que el precio unitario establecido por viaje según el contrato es de 54.2 miles de pesos y el importe pagado fue por 61.0 miles de pesos; y se pagaron 6,150.0 miles de pesos sin haber contado con la autorización y los informes que sustentaran cambios de ruta en el traslado de transporte de los migrantes vía terrestre.

Además, no se aseguraron de que las justificaciones de las contrataciones del servicio de transporte vía terrestre contaran con el fundamento y motivación respecto de los criterios de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia; de que las notificaciones de adjudicación de los contratos especificaran la fecha, hora y lugar para la formalización de la contratación; también se registraron y efectuaron pagos por 271.2 miles de pesos con cargo en la partida 44102 "Gastos por servicios de traslado de personas", no obstante que no se correspondían con la naturaleza del gasto; y tampoco validaron que los informes de administración y seguimiento de 7 contratos se entregaran en los plazos establecidos en la normativa, toda vez que se presentaron con retraso de 1 a 341 días.

El Instituto Nacional de Migración no informó a la Secretaría de Gobernación su Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del ejercicio 2017, una vez que se contó con la autorización presupuestaria de recursos, para que ésta, a su vez, lo pusiera a disposición del público en general mediante el CompraNet y su página en internet, en cumplimiento de la norma; y no finiquitó en el ejercicio 2016, los adeudos correspondientes a los servicios devengados del periodo de abril a noviembre de 2015.

No realizó la planeación de los procesos de adjudicación del instituto, lo que favoreció a los propios proveedores por lo que no aseguraron las mejores condiciones para el Estado.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 11,660,356.61 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones, 1 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 8 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 4 Pliegos de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del Instituto Nacional de Migración para verificar que el presupuesto asignado en el Programa E008 "Política y Servicios Migratorios" se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Nacional de Migración cumplió con las disposiciones, legales y normativas aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

En 2017 se efectuaron pagos correspondientes a servicios devengados en 2015; asimismo, no se realizó una planeación adecuada de los procesos de adjudicación del instituto, toda vez que 86 contratos (68.8% del total revisados) fueron otorgados mediante adjudicación directa, no obstante que se contaron con las investigaciones de mercado y cotizaciones presentadas por los prestadores de servicio.

Asimismo, se detectaron debilidades en los procesos de adjudicación de tres contratos del servicio de impresiones, ya que éstos se llevaron a cabo sin contar con las solicitudes de compra suscritas por el área requirente, y en el aviso de adjudicación enviado a los proveedores no informaron la fecha de formalización de los pedidos, ni la fecha límite de entrega de requisitos legales. En las justificaciones de las contrataciones del servicio de transporte vía terrestre no se contó con el fundamento y motivación respecto de los criterios de eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia. Además, las notificaciones de adjudicación de dos contratos no especificaron la fecha, hora y lugar para la formalización de la contratación; asimismo, se determinaron deficiencias en las pólizas de seguro de vehículos presentadas por los proveedores, como son la falta del número de las placas de los vehículos, así como los datos del asegurado, además de que algunas de ellas no cubren la vigencia establecida en los contratos.

En la suscripción de los contratos de los servicios de alimentación, no se homologó el porcentaje de las deducciones por cubrir por los proveedores adjudicados a pesar de que el objeto de dichos contratos fue el mismo; además, no se establecieron los mecanismos de supervisión para validar la documentación que permitieran acreditar que los proveedores cumplieron con lo establecido.

En los servicios de alimentación y de traslado de personas se realizaron pagos sin contar con la documentación justificativa y comprobatoria que acreditara la entrega en tiempo y forma de la prestación de los servicios por 11,304.2 miles de pesos, así como pagos en demasía por 356.1 miles de pesos. Asimismo, se realizaron pagos por el servicio de conducción que se realizaron en camionetas del Instituto Nacional de Migración y no en los vehículos de los proveedores, en contravención de lo estipulado en los contratos, además de que se registraron pagos en partidas presupuestales que no se correspondían con la naturaleza del gasto.

Instituto Nacional de Migración

Servicios Migratorios

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04K00-15-0021-2018

21-GB

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso para tramitar y resolver la internación, estancia y salida del país de los extranjeros, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Alcance

La auditoría comprendió la verificación y evaluación del control interno implementado por el Instituto Nacional de Migración, y las áreas vinculadas con las actividades que realiza, respecto de los procesos para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de las personas que cruzan las fronteras nacionales en sus diferentes modalidades terrestre, puerto aéreo y puerto marítimo. En concreto, se evaluó el diseño e implementación del Sistema de Control Interno aplicado en los procesos jurídicos y administrativos relacionados con las facultades específicas del ente auditado en materia de Servicios Migratorios.

Es importante señalar que, como parte de la revisión efectuada al proceso y actividades inherentes al control migratorio, se revisaron entre otros, el punto de internación terrestre Puerto Fronterizo Ciudad Hidalgo Suchiate I, así como la Estación Migratoria Siglo XXI, ubicados en Tapachula, Chiapas; los puntos fronterizos en Tijuana, Baja California y el Puerto Turístico de Ensenada, Baja California. Cabe destacar que durante las pruebas de recorrido en el Estado de Chiapas tuvo lugar el ingreso a territorio nacional de una caravana de migrantes hondureños, situación que afectó considerablemente los procedimientos de revisión normalmente llevados a cabo.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Migración (INM) es un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los servicios migratorios en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida para tal efecto la SEGOB.

El artículo 2º, letra "C", fracción III, del Reglamento Interior de la SEGOB establece que, para el desahogo de los asuntos de su competencia, la SEGOB se auxiliará de los órganos administrativos desconcentrados, entre ellos el INM; asimismo, de acuerdo con lo mandatado en el artículo 20 de la Ley de Migración, éste tendrá las siguientes atribuciones en materia de migración:

I. Instrumentar la política en materia migratoria;

II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación;

III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros;

IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento;

V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento;

VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros;

VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.

VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional;

IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y

X. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

A fin de cumplir con sus atribuciones, el INM estableció cinco objetivos en su Plan Estratégico 2013-2018, los cuales se encuentran alineados con los contenidos en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018; con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y, con los documentos en los que se incorporan los objetivos consistentes en desarrollar políticas integrales de población y migración, que contribuyan a la inclusión, la prosperidad y el ejercicio de derechos.

Los objetivos estratégicos que dirigen las acciones del INM son:

- I. Facilitar los flujos migratorios legales.
- II. Fortalecer la gestión de regulación, control y verificación.
- III. Actualizar el marco jurídico.
- IV. Modernizar la gestión institucional.
- V. Garantizar el respeto de los derechos de los migrantes.

Con la finalidad de cumplir con su mandato y objetivos institucionales, el INM realiza sus funciones a partir de cuatro programas y proyectos principales de servicios migratorios que son los siguientes:



FUENTE: Información proporcionada por el Instituto Nacional de Migración.

Debe destacarse que en la auditoría se consideró que México tiene características geográficas que favorecen la migración, lo que lo convierte en un país de flujo migratorio regular e irregular con notorio incremento en las últimas décadas, y por su posición geográfica y de cercanía con Estados Unidos de América (E.U.A.), confluyen múltiples flujos migratorios de origen, tránsito, destino y retorno. Así también, cuenta con una frontera terrestre de 4,338.2 Km. lineales, divididos en 3,142 Km. correspondientes a la frontera norte colindante con E.U.A., y 1,196.2 Km. correspondientes a la frontera sur colindante con Guatemala y Belice. Tal extensión geográfica plantea un reto de grandes dimensiones para la correcta y efectiva implementación y prestación de los servicios migratorios.

En cuanto a las capacidades institucionales del INM, en la auditoría se consideraron las observaciones y recomendaciones emitidas en cuentas públicas anteriores, así como los elementos de valoración y análisis que existen en diferentes informes públicos y no gubernamentales, destacando los problemas que derivan de las frecuentes quejas y reclamos por posibles actos contrarios a la legalidad realizados por los servidores públicos de la institución auditada y por terceras personas. En particular, las denuncias por posibles abusos en contra de los derechos humanos, por actos de corrupción y por la ocurrencia de actos contrarios a la legalidad en los puntos de tránsito fronterizo de México en sus diferentes modalidades y ubicaciones geográficas.

Servicios Migratorios (Proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros)

Una función principal del INM es otorgar a todas las personas en tránsito fronterizo las facilidades necesarias para llevar a cabo procedimientos migratorios regulares, ordenados y seguros que permitan su ingreso y estancia en

territorio nacional, preservando y protegiendo sus derechos humanos, mediante la prestación de diversos servicios, tales como:

- El control migratorio que corresponde a la revisión de documentación de personas (nacionales y extranjeras) que pretenden internarse o salir de país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines;
- La verificación migratoria, la cual consiste en realizar visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración y su reglamento;
- La regulación migratoria, mediante la cual el INM proporciona la atención, resolución y trámite de las solicitudes realizadas por los extranjeros con el fin de que su estancia en territorio nacional sea de carácter regular; y
- Alojamiento temporal en las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales a las personas extranjeras que no cuenten con una situación migratoria regular y en tanto se determina su situación definitiva.

Resultados

Consejo Técnico

El INM no aportó evidencias de la constitución, integración, organización y el cumplimiento de las atribuciones de dicho consejo técnico, lo anterior podría crear condiciones para la materialización de todos los riesgos que derivan del incumplimiento de acciones de conducción, control y la vigilancia de la dirección estratégica de la institución, así como de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas; además de no instrumentar los mecanismos, procedimientos específicos y acciones que se requieran para la debida observancia de las disposiciones en materia de control interno e integridad.

Consejo Ciudadano

El INM proporcionó evidencia del establecimiento de lineamientos o reglas que regulen su integración y funcionamiento, de las sesiones celebradas y en general de su funcionamiento; además del seguimiento y cumplimiento de los Acuerdos tomados por los órganos de gobierno, relacionados con los procesos auditados. Es importante que exista un Consejo Ciudadano ya que su opinión y propuestas de acciones en materia de política migratoria y derechos humanos influyen de manera trascendental en la problemática actual del INM.

Plan Estratégico del INM 2013-2018

El Plan presentado por el INM está alineado con las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y con los objetivos del Programa Sectorial de la SEGOB 2013-2018, a pesar de ello, éste no está formalizado y autorizado por la autoridad correspondiente. Lo que respecta a la difusión de los objetivos del Plan Estratégico a los responsables de su atención, el INM presentó oficio, mediante el cual informó que se cuenta con la autorización para la difusión de 600 carteles del mismo para su distribución en las 32 delegaciones federales y en oficinas centrales, así como el diseño del banner para su difusión tanto en la ventana emergente en Intranet, como por correos electrónicos de Comunicación Social y la difusión en pantallas de escritorios de cómputo. A pesar de ello, el INM no contó con evidencia de la difusión y entendimiento de los objetivos institucionales, plasmados en el Plan Estratégico, a todos los niveles de la institución. En relación con los instrumentos e indicadores para evaluar el desempeño de los objetivos estratégicos y a nivel proceso establecidos por el INM, no aportó evidencia al respecto.

Códigos de Ética y de Conducta Institucional

Con el análisis de la información proporcionada por el INM, se comprobó que el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, emitió el Código de Conducta del Instituto Nacional de Migración aprobado y publicado el 17 de mayo de 2017 en la 1era. sesión extraordinaria, de conformidad con lo establecido en el artículo sexto, numeral 6, inciso d, del Acuerdo de Integridad. Asimismo, se determinó que este código cumple con lo establecido en dicho Acuerdo, respecto de incluir elementos de transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad y con orientación al interés público.

Respecto de la evaluación del cumplimiento de los Códigos de Ética y Conducta, se observó que no cuenta con un mecanismo donde se evalúe a los servidores públicos en el cumplimiento de dichos códigos. Asimismo, se observó que no se tiene implementado un mecanismo para que los servidores públicos realicen una declaración para excusarse e informar al superior jerárquico de no formar parte en la toma de decisiones, por posibles conflictos de interés, en cumplimiento de las fracciones XI y XII del artículo 8 de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Líneas éticas y procedimiento para atención de denuncias

Del análisis se concluyó que el INM cuenta con evidencia de un procedimiento para vigilar, detectar, investigar y documentar las posibles violaciones a los principios éticos y las normas de conducta del INM y, finalmente, se determinó que cumple con el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad institucional.

Estructura Orgánica y Manual General de Organización

Como resultado del análisis efectuado, se concluye que el Manual General de Organización del INM no se encuentra alineado a la estructura establecida en el RISEGOB. El INM demostró acciones para actualizar el Manual General de Organización del INM respecto de la estructura orgánica establecida en el RISEGOB, pero éste no se ha dictaminado y autorizado por las autoridades responsables. No puede dejar de destacarse que estas omisiones constituyen factores reales y efectivos que materializan los riesgos de desvíos y conductas inadecuadas entre los servidores públicos de la institución, o bien, potencian la aparición de nuevos riesgos que apoyarían la ocurrencia de posibles actos contrarios a la legalidad y que se relacionarían con algunos de los fenómenos más nocivos que suelen presentarse en torno a los flujos internacionales de personas, como trata, tráfico de órganos, tráfico ilegal de niños, entre otros.

Plantilla de personal

Con el análisis a la información proporcionada por el INM, se determinó que cuenta con evidencia de la determinación de los niveles de autoridad y los puestos clave para cumplir con sus obligaciones y la plantilla de personal autorizadas correspondió con la que operó funcionalmente en el ejercicio fiscal 2017, de conformidad con la estructura orgánica autorizada al INM para ese año. No obstante, es importante que se supervise periódicamente, que la plantilla de personal esté alineada con la estructura organizacional autorizada, en congruencia con las atribuciones y funciones conferidas a las unidades administrativas del INM, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales y al marco jurídico que rige la actuación del Instituto.

Catálogo General de Puestos

Con el fin de corroborar que el personal del INM cumple con los perfiles de puestos establecidos, se revisó una muestra de 19 expedientes de los servidores públicos que participan en el proceso de internación, estancia y salida de extranjeros, distribuidos en la forma siguiente:

- 7 (36.8%) expedientes de los servidores públicos de mando medio y superior.
- 12 (63.2%) expedientes de los servidores públicos con nivel enlace.

Se determinó que 15 (79.0%) servidores públicos cumplieron con los requisitos definidos en los perfiles de puesto del INM en tanto que los restantes 4 (21.0%), no acreditaron alguno de los requisitos, toda vez que no contaron con el nivel de escolaridad o la experiencia requeridos. De los 4 servidores públicos que no cumplieron con los requisitos establecidos, 1 (25.0%) fue personal de mando medio y 3 (75.0%) personal de enlace.

Con la revisión efectuada se determinó que se requiere que la unidad administrativa responsable de la administración de los recursos humanos en el INM asegure que el personal cumpla con los requisitos establecidos en los perfiles de puestos.

Capacitación y Profesionalización del Personal

Del análisis de la información proporcionada por el INM, se concluyó que se cuenta con la evidencia de la elaboración del Programa Anual de Capacitación para el ejercicio fiscal 2017, así como evidencia del mecanismo utilizado para realizar la evaluación de transferencia del conocimiento y los resultados obtenidos, en su caso; asimismo, presentó evidencia de los resultados por subdirección, cobertura por modalidad, principales temas impartidos, capacitación internacional, colaboración interinstitucional, comparativo 2010-2016 y proyección 2017, la cual incluye objetivos, metas, indicadores, proyección de cursos y participantes, así como los principales temas a impartir y la colaboración internacional. Se identificó que no se cuenta con evidencia de la detección de necesidades de capacitación, que se debió llevar a cabo a fin de determinar las líneas de capacitación y las actividades que se incluyeron en el programa. Dicho diagnóstico es importante para identificar las áreas del conocimiento, habilidades, aptitudes y, en su caso, actitudes en que deberá capacitarse, según sus necesidades reales, a cada servidor público. Asimismo, en el Programa de Capacitación 2017 del INM se identificó una oferta limitada de cursos en materia de control interno, administración de riesgos, integridad y corrupción, lo cual podría incidir de manera negativa en el desarrollo de las actividades de los servidores públicos que participan en el proceso sujeto a revisión y en el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Centro de Evaluación y Control de Confianza

Se constató que se tiene evidencia de la formalización e implementación de los “Lineamientos de Operación del Centro de Evaluación y Control de Confianza del Instituto Nacional de Migración”, del Programa Anual 2017 y su seguimiento, el procedimiento que se lleva a cabo para la certificación, los criterios relativos a la evaluación, evidencia de los comunicados de los titulares de las unidades administrativas acerca de los resultados únicos de la certificación, así como de los controles que se llevan a cabo para identificar a los servidores públicos certificados y la expiración de su vigencia.

Metodología de Administración de Riesgos

El INM no contó con la evidencia de una metodología propia para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos en 2017, toda vez que la metodología general de administración de riesgos que se describe en el numeral 23 Formalización y Etapas de la Metodología del Acuerdo de Control Interno, deberá tomarse como base para la metodología específica que aplique cada institución, la cual deberá estar debidamente autorizada por el Titular de la institución y documentada su aplicación en una Matriz de Administración de Riesgos. Esto implica una omisión amplia del cumplimiento de la elaboración y formalización de una metodología de riesgos propia que defina y acote con la precisión debida y esperada los riesgos específicos que rodean la operación de las actividades del INM y, en especial, los que afectan los servicios migratorios y que, como es patente y manifiesto, se configuran con actores y situaciones proclives a la realización de actos contrarios a la legalidad y que podrían implicar violaciones a los derechos humanos de nacionales y extranjeros, delitos de trata de personas, tráfico de menores y de órganos, entre otros muchos.

Proceso de Administración de Riesgos en el INM

El INM no presentó evidencia de que hayan considerado la posibilidad de ocurrencia de posibles actos de corrupción, abuso, desperdicio y otras irregularidades relacionadas con la salvaguarda de los bienes y recursos públicos de los que son responsables. Asimismo, a pesar de que el INM presentó evidencia de que se identificó y evaluó los riesgos respecto de sus objetivos estratégicos y efectuó su seguimiento durante los cuatros trimestres de 2017, no presentó evidencia de la realización la administración de riesgos de manera formal y metodológica, en todas las áreas y procesos del instituto, especialmente en los más expuestos a riesgos agudos de corrupción y de desviaciones del marco legal y normativo, como lo son los puntos de tránsito e internamiento de personas en los que los fenómenos asociados al Crimen Organizado cobran mayor vigencia.

Control Migratorio

Punto de Internación terrestre

Se observó que en el punto de internación “El Chaparral” existen 20 carriles destinados para el acceso vehicular, en los cuales se constató que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 106, fracción IV, inciso a, de la Ley Aduanera vigente, tratándose de extranjeros, deberán acreditar la condición de estancia de visitante o de residente temporal. También se pudo observar que no existen controles de registro para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal o vehicular.

En lo que corresponde al Punto de Internación Terrestre en “Mesa de Otay”, se observó que este punto cuenta con cinco carriles destinados para el tránsito vehicular, en los cuales se constató que no existen controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 106, fracción IV, inciso a, de la Ley Aduanera vigente, tratándose de extranjeros, deberán acreditar la condición de estancia de visitante o de residente temporal. Por otro lado, también se pudo observar que no existen controles de registro para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal o vehicular. Además, se verificó que a las personas rechazadas por la autoridad migratoria mexicana en el Punto de Internación “Mesa de Otay”, se les traslada a las instalaciones de la autoridad migratoria de E.U.A. para ponerlas a disposición de esa autoridad, este traslado se realiza en custodia por personal de seguridad privada y por el agente federal de migración que determinó su rechazo, posteriormente la autoridad de E.U.A. recibe a la persona rechazada, sella y firma acuse de recibo en las actas de rechazo correspondiente. Al respecto, se observó que no se cuenta con las medidas de seguridad necesarias para que las personas regresen a su país por motivo de rechazo por parte de la autoridad migratoria, ya que los traslados realizados por el personal del INM se llevan a cabo mediante de los carriles destinados al tránsito de vehículos particulares en contraflujo, por lo que existe el riesgo de que las personas rechazadas por incumplimiento de los requisitos para internarse al país se den a la fuga.

Igualmente, con el objetivo de verificar si las autoridades migratorias pusieron a disposición a las personas rechazadas ante las autoridades de los E.U.A., se seleccionó una muestra de 93 actas de rechazo, lo que corresponde al 14.0% de un total de 682 actas realizadas. Del análisis realizado, se concluye que, en 90 actas de rechazo revisadas, correspondiente al 96.8% del total de la muestra revisada, no cuenta con la evidencia de la puesta a disposición a la autoridad migratoria de E.U.A. de los extranjeros rechazados por el INM.

En cuanto al Punto de Internación Terrestre Ciudad Hidalgo Suchiate I (Tapachula), de las pruebas de recorrido realizadas el 22 de octubre de 2018, se identificó que el personal del INM no realiza una inspección de las personas migrantes, así como de sus pertenencias al ingresar por el punto de internación terrestre.

Finalmente, se identificó que bajo el puente fronterizo Suchiate I y a través del río, los migrantes cruzan de forma irregular hacia el territorio nacional mediante balsas de goma, así como nadando, todo esto es realizado bajo la observancia de las autoridades responsables de regular el acceso en el punto de internación (INM, Aduana, Policía Federal, entre otros).

En lo relativo al tránsito fronterizo, la Ley de Migración establece la condición de estancia de Visitante Regional que autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas, con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en el país. Lo anterior, en los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios regulan únicamente a los nacionales y residentes permanentes de Guatemala y Belice. Esta regulación y sus procedimientos aplicables no se aplican en la Frontera Norte, ya que los citados lineamientos no consideran a los nacionales y residentes en esta otra región del país, creando con esto un conjunto de riesgos diferenciados entre fronteras. La falta de controles en estos puntos de internación está impactando de manera negativa el cumplimiento del objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional. Ello, con el subsecuente riesgo de presentarse probables actos de corrupción por parte de los agentes federales de migración, toda vez que no se registra a la totalidad de las personas que ingresan al país. Como consecuencia, se desconoce si lo realizaron de manera regular o irregular, así como el tipo de actividad que van a llevar a cabo durante su estancia en el territorio nacional y si cuentan con alguna alerta migratoria, o con antecedentes penales, afectando con esto la seguridad nacional.

Punto de Internación Marítima

Como resultado de las pruebas de recorrido en el punto de Internación Marítima “Puerto Ensenada” se observó que el personal del INM no realiza la inspección migratoria ni documenta de manera personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país, de las personas que se encuentran a bordo de embarcaciones que prestan servicio de crucero, por lo que existe el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular.

Punto de Internación Aéreo

Como resultado de las pruebas de recorrido en el punto de internación en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM), se observó que el INM no implementa mecanismos de control, inspección o revisión a las personas que abandonan el territorio nacional, por lo que se desconoce el total de las personas que salen del país, y el tipo de actividades que realizaron en su estancia en el territorio nacional.

Presentación de Extranjeros a las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales

Se realizó una revisión documental de una muestra de 153 expedientes de ingreso, alojamiento y salida de migrantes extranjeros de la Estación Migratoria de la Ciudad de México del ejercicio fiscal 2017, y se determinó que 108 expedientes, correspondientes al 70.6 % de un total de 153 expedientes revisados, no se presentaron evidencias evidencia de las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria, esto da lugar a que dichas presentaciones se realicen de manera irregular y sin fundamento legal, lo cual podrían originar actos de corrupción por parte de los servidores públicos del INM, ya que se desconoce si estaban autorizados para realizar las verificaciones o revisiones migratorias.

En cuanto a las pruebas de recorrido realizadas a la Estación Migratoria Siglo XXI (Tapachula), se observó que el INM no implementó actividades de control durante el ingreso de los migrantes presentados en la Estación Migratoria, consistentes en la revisión personal, a efecto de evitar el comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y, en general, cualquier otra sustancia u objeto que por su propia naturaleza pudiera poner en peligro la vida o integridad de las personas extranjeras presentadas y demás personas, así como la seguridad de las instalaciones. Tampoco se implementaron controles

respecto de realizar un inventario de las pertenencias que traigan consigo, así como a su depósito y resguardo en el área establecida para ello, y que les sean devueltos a su salida.

Además, se realizó una revisión documental de una muestra de 25 expedientes de ingreso, alojamiento y salida de migrantes extranjeros de la Estación Migratoria del ejercicio fiscal 2017, y se observó que el 100% no cuenta con las constancias y oficios que se hayan generado con motivo de la verificación o revisión migratoria practicada a la persona extranjera, por parte de la autoridad migratoria, o cualquier otra que haya dado lugar a su presentación a la Estación Migratoria.

Regulación Migratoria

De las pruebas de recorrido realizadas a los procesos de trámites migratorios en la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio (Dirección de Atención y Difusión Migratoria) y a la Delegación Federal de la Ciudad de México se observó que las Direcciones de Atención y Difusión Migratoria y la de Trámites “A” y “B” no cuentan con criterios o mecanismos formales, para la distribución de los diferentes trámites a los dictaminadores encargados para su revisión y análisis. Además, la Dirección de Atención y Difusión Migratoria no estableció actividades de control en las ventanillas de recepción de documentos, ya que se observó que los servidores públicos sólo cotejan las copias con los documentos originales que les entregan las personas que solicitan un trámite, y no verifican que entreguen la totalidad de los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos para su resolución.

Adicionalmente, se revisó una muestra de 40 expedientes de un total 15,477 trámites ingresados a la Dirección de Atención y Difusión Migratoria dependiente de la Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio y una muestra de 40 expedientes migratorios de un total de 98,299 trámites ingresados a la Delegación Federal de la Ciudad de México.

Con base en el análisis de los 40 expedientes revisados en la Dirección de Atención y Difusión Migratoria, se concluyó lo siguiente: 4 casos para la obtención de la Constancia de Empleador, no cumplen con el total de los requisitos establecidos en los LINEAMIENTOS para trámites y procedimientos migratorios y sus ACUERDOS modificatorios; 27 casos relativos a Regularización por Razones Humanitarias tampoco cumplen con la totalidad de los requisitos; en relación con los 5 casos de Regularización por Vínculo Familiar, se constató que todos cumplen con los requisitos; finalmente, de 4 casos de Regularización por Documento Vencido, 2 cumplen no cumplen con los requisitos establecidos. Por lo que se refiere a la Delegación Federal del INM en la Ciudad de México, se constató que, de los 40 expedientes revisados, 9 casos relativos a Regularización por Razones Humanitarias, no cumple con el total de los requisitos establecidos LINEAMIENTOS para trámites y procedimientos migratorios y sus ACUERDOS modificatorios; 24 casos de Regularización por Vínculo Familiar incumplen el total de los requisitos establecidos; y finalmente, se observó que en 7 casos de Regularización por Documento Vencido cumplen con los requisitos.

Verificación Migratoria

Con la revisión de una muestra de 40 expedientes correspondiente al 19.6 % de un total 204 visitas de verificación migratoria realizadas por la Dirección General de Control y Verificación, se constató que cuenta con evidencia de las ordenes de revisión y oficios de comisión debidamente fundados y motivados; así como evidencia de los informes elaborados para a la autoridad que ordenó la verificación o revisión

Reportes e informes de los Sistemas que apoyan el proceso

Se identificaron diferencias entre los reportes de flujos migratorios del SIOM y del Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2017 de la Unidad de Política Migratoria de la SEGOB, en cuanto a los flujos migratorios regulares por los puntos de internación terrestres, aéreos y marítimos, con esto restándoles confiabilidad a ambos reportes.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones las cuales generaron: 30 Recomendaciones.

Dictamen

Es nuestra responsabilidad expresar una opinión sobre la razonabilidad del sistema de control interno en el proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, para la consecución de los objetivos y metas en relación con la operación; confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; respecto del cumplimiento del marco jurídico aplicable, la salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos y patrimonio públicos y protección de los Derechos Humanos de nacionales y extranjeros, en condiciones de integridad, transparencia, disponibilidad y combate a la ilegalidad y a la corrupción en todas sus formas de conformidad con las disposiciones en materia de control interno y las demás que les son aplicables.

Lo anterior, se determina con base en la información y documentación proporcionada por los servidores públicos responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Con los resultados de la Auditoría practicada, se constata que el Instituto Nacional de Migración carece de los procedimientos y sistemas de control interno que le permitan garantizar el debido y puntual cumplimiento del marco legal de actuación que le regula, y la protección efectiva de los derechos de las personas que transitan por los diferentes puntos de internación y salida del territorio nacional en sus diferentes modalidades (aérea, terrestre y marítima). Así tampoco, se garantiza que los componentes de la Política de Migración del Estado mexicano son efectivos o eficientes para cumplir con los compromisos internacionales que derivan de las Convenciones y Acuerdos que el país ha suscrito en la materia, ni la aplicación de los recursos humanos, materiales e intangibles con que cuenta.

La situación en la que se prestan y operan los Servicios Migratorios está fuertemente afectada por vacíos de integridad ética, falta de apego a la legalidad, discrecionalidad en el ejercicio de las funciones mandatadas, lo que genera y potencia circunstancias para la materialización de los principales riesgos asociados a fenómenos como la trata de personas, el tráfico ilegal de menores y órganos, el contrabando de armas y estupefacientes y el debilitamiento constante del Estado de Derecho y de la integridad territorial, como rasgo fundamental de la Seguridad Nacional.

Por todo ello, la Auditoría Superior de la Federación considera necesario y recomienda que la Secretaría de Gobernación -en coordinación y colaboración con el propio Instituto Nacional de Migración- lleve a cabo una revisión y una reingeniería profunda y exhaustiva de todos los procesos que afectan directa e indirectamente el ejercicio de las funciones relacionadas con la operación de los Servicios Migratorios y la garantía de protección de los Derechos Humanos y la integridad de las personas que transitan por los puntos de internación y salida del territorio nacional de México. Esta revisión y reingeniería deberán enfocarse a la conformación de un marco de gestión que permita el cumplimiento de las leyes y sus reglamentos en condiciones de eficiencia, eficacia, economía y plena transparencia; contando con todos los controles y mecanismos de detección y mitigación de riesgos que resulten necesarios y pertinentes.

En este sentido, debe destacarse que los procedimientos y pruebas de auditoría se enfocaron al análisis, estudio y evaluación del sistema de control interno a nivel del proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros; al respecto, con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada cuyo objetivo consistió en “Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso para tramitar y resolver la entrada, estancia y salida del país de los extranjeros, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos”, en relación con el proceso revisado que se establece en el apartado relativo al alcance, en nuestra opinión el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno tiene debilidades significativas e inconsistencias, como se ha establecido en esta auditoría, que requieren ser atendidas y resueltas, las cuales por su impacto y probabilidad de ocurrencia ponen en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas, o motivan la existencia de un riesgo que, de materializarse, causarían un daño o perjuicio al erario público federal, siendo cuando menos, las siguientes:

- El INM carece de la evidencia documental de la constitución de su Consejo Técnico, lo que representa un riesgo de incumplimiento de acciones de conducción, control y vigilancia de la dirección estratégica de la institución, así como de las obligaciones relacionadas con la rendición de cuentas y las metas establecidas; además de no instrumentar los mecanismos, procedimientos específicos y acciones que se requieran para la debida observancia de las disposiciones en materia de control interno e integridad.
- Además, no existe la Unidad de Operación quién debería de ser la responsable de organizar, coordinar, dirigir en funcionamiento de las Direcciones Generales y vigilar el cumplimiento de la política migratoria, ni la Dirección General de Asuntos Internos, la cual es responsable principalmente de supervisar la aplicación de los procesos a cargo de las diversas áreas del INM, con la finalidad de detectar violaciones, incumplimientos, deficiencias, responsabilidades o irregularidades por parte de servidores públicos, así como realizar las denuncias y vistas a las autoridades competentes.
- Respecto de los puntos de internación terrestres, en lo relativo al tránsito fronterizo, la Ley de Migración establece la condición de estancia de Visitante Regional que autoriza al extranjero nacional o residente de los países vecinos para ingresar a las regiones fronterizas con derecho a entrar y salir de las mismas cuantas veces lo deseen, sin que su permanencia exceda de siete días y sin permiso para recibir remuneración en

el país. En la actualidad, los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios regulan únicamente a los nacionales y residentes permanentes de Guatemala y Belice.

Para lo cual, el Visitante Regional ingresa y transita hasta por tres días naturales por la región fronteriza conformada por las ciudades y municipios de las entidades federativas de Campeche, Chiapas, Tabasco y Quintana Roo; situación que no sucede en la frontera norte, ya que los citados lineamientos no consideran a los nacionales y residentes de la frontera norte, creando con esto un riesgo para el país, ya que no existe un control migratorio respecto a dichos extranjeros, quienes ingresan en forma irregular, desconociéndose la actividad que vienen a realizar a México, el tiempo de estancia y los lugares por donde van a transitar en territorio nacional.

Asimismo, en los puntos de internación terrestres ubicados en Tijuana, Baja California se determinó que no cuentan con controles para verificar la documentación migratoria de las personas que ingresan al país a bordo de vehículos particulares, así como la falta de controles para identificar a las personas que abandonan el territorio nacional de manera peatonal y vehicular, impactando negativamente en el objetivo de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros que pretenden ingresar o salir del territorio nacional. En el caso del punto de internación marítimo de Puerto Ensenada, se observó que el INM no realizó la inspección migratoria, ni documentó de forma personal a cada pasajero y tripulante en el ingreso y salida del país de las personas ubicadas a bordo de embarcaciones que prestan el servicio de crucero, propiciando así el riesgo de que algún extranjero pueda ingresar al país de forma irregular.

- El INM no cuenta con mecanismos de control para evitar la internación irregular de extranjeros en situaciones atípicas, así mismo, no se tienen establecidos controles bajo el puente fronterizo Suchiate I y en los márgenes del río, para evitar el cruce de manera irregular de extranjeros, propiciando con esto la internación de personas al territorio nacional de manera irregular, además del desconocimiento de si cuentan con alerta migratoria, o con antecedentes penales, poniendo en riesgo la integridad física de los mexicanos.
- Respecto de la estación migratoria siglo XXI ubicada en Tapachula Chiapas, se observó que durante la caravana de migrantes Centroamericanos no se realizó la revisión personal de los extranjeros que ingresaron a ésta, así como tampoco les fueron revisadas sus pertenencias físicas, originando el riesgo de comercio, introducción, posesión, suministro, uso o consumo de bebidas alcohólicas, estupefacientes, drogas, enervantes, psicotrópicos, sustancias tóxicas, medicamentos no autorizados, instrumentos punzo cortantes, explosivos y, en general, cualquier otra sustancia u objeto que por su propia naturaleza pudiera poner en peligro la vida o integridad de las personas extranjeras presentadas y demás personas, así como la seguridad de las instalaciones.

Es importante que el INM implemente acciones que fortalezcan al Sistema de Control Interno Institucional, a efecto de que coadyuve en la constitución y funcionamiento del Consejo Técnico, de la Unidad de Operación y de la Dirección General de Asuntos Internos, en términos de lo que establece el Reglamento Interior de la SEGOB, a fin de fortalecer la gobernanza institucional; diseñe e implemente mecanismos de control migratorio en los puntos de internación terrestres y marítimos, así como en las estaciones migratorias, con el objeto de controlar y regular los flujos migratorios de nacionales y extranjeros, además de promover sugerencias modificatorias a la política migratoria vigente para evitar que futuros flujos migratorios masivos, ingresen de forma irregular al país.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, los mandos superiores tienen la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en el Instituto Nacional de Migración, y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asumen la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

La presente opinión se emite el 1º de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría correspondientes a la Cuenta Pública 2017, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable.

Policía Federal**Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal**

Auditoría de Desempeño: 2017-5-04L00-07-0023-2018

23-GB

Objetivo

Fiscalizar los resultados de la actuación policial y la puesta a disposición de objetos y personas ante el Ministerio Público Federal, conforme a lo dispuesto en los Protocolos Nacionales, a fin de contribuir a la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de la actuación de la Policía Federal, como primer contacto con la ciudadanía y en el lugar de los hechos; en su labor de detección, en términos de la atención de las denuncias recibidas, las detenciones en flagrancia; en la investigación inicial, que se integra con las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención; así como con la cadena de custodia; en la detección de necesidades para la profesionalización de los servidores públicos; en la capacitación del primer respondiente; la economía de los recursos presupuestarios ejercidos con el Programa Presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” (Pp E903); del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría comprendió el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio mediante el Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”.

Antecedentes

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo.

Para la adecuada implementación del Sistema de Justicia Penal, surge la necesidad de contar con cuerpos policiales guiados y capacitados bajo protocolos homologados, con el objeto de ejercer sus funciones bajo un mismo criterio de actuación. Las autoridades que actúan como Primer Respondiente, ante la comisión de un ilícito, adquieren una relevancia trascendente dado que son las primeras en conocer los actos y hechos criminales para dar inicio a la investigación; por tal motivo, un factor de éxito en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio recae en las acciones que realice oportunamente el Primer Respondiente, por lo que resulta necesario, mediante los Protocolos Homologados de Actuación, establecer los alcances de las actuaciones de estas autoridades y crear las condiciones necesarias para la intervención exitosa de los actores en el proceso^{13/}.

De acuerdo con el árbol del problema del Programa presupuestario (Pp) E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”, la falta de servicios especializados para apoyar las actividades sustantivas en materia de seguridad pública, de programas permanentes de profesionalización de los integrantes de la Policía Federal (PF), de acciones de prevención y combate a delitos contra la salud y operaciones con recursos de procedencia ilícita y de evaluaciones tecnológicas aplicadas a la operación policial y servicios especializados, así como las limitadas opiniones con conocimiento científico para la resolución de casos de alto impacto y la escasez de acciones de seguridad para proteger los ciclos productivos y combatir delitos ambientales, ha ocasionado que las personas en el territorio nacional reciban deficientes acciones de seguridad pública por parte de la PF, lo cual provoca el

^{13/} Protocolo Nacional de Actuación: Primer Respondiente, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención y Cadena de Custodia.

incremento en el consumo de drogas sobre todo con la comisión de actos delictivos, de los incidentes de seguridad en sistemas de comunicación, redes sociales e internet, de las actividades delictivas de secuestro, extorsión hacia la población, robo de hidrocarburos, trata de personas y el detrimento en zonas geográficas con alto índice delictivo (desempleo, marginación y pobreza).

Para atender esa problemática, en 2017, la PF operó el Pp E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito”, con el objetivo de evaluar su contribución y avance de las denuncias recibidas, las atendidas en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención y la actuación de la PF en la cadena de custodia, así como la profesionalización. Mediante el programa presupuestario, la PF reportó en la Cuenta Pública que ejerció 229,493,794.5 miles de pesos mediante el programa.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que, para 2017, la Policía Federal no estableció objetivos, indicadores y metas, en la MIR del Pp E903 relacionados con la contribución y avance de las denuncias recibidas, las atendidas en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posterior para procesar el lugar de la intervención y la actuación de la Policía Federal en la cadena de custodia, así como la profesionalización para la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).

En 2017, la Policía Federal llevó a cabo la detección ya que atendió el 100.0% de las 11,268 denuncias recibidas, de las cuales 2,199 (19.5%) fueron clasificadas como positivas, ya que la ejecución de acciones policiales derivó en la posible comisión de un hecho delictivo y por tanto debían presentarse ante la autoridad ministerial correspondiente; 5,268 (46.8%) se calificaron como negativas, al no detectarse algún hecho delictivo, y 3,801 (33.7%) se encontraban en proceso de investigación. La Policía Federal acreditó que el Primer Respondiente informó al superior jerárquico sobre el 60.6% (6,832) de las 11,268 denuncias atendidas; mientras que del 39.4% (4,436) restante no lo acreditó, esta falta pone en riesgo la coordinación entre la policía y el Ministerio Público (MP) para iniciar la primera fase de la investigación. Respecto de las 2,199 clasificadas como positivas, acreditó que informó al MP sobre el 60.3% (1,327), mientras que del 39.7% (872) restante no fue acreditado, dicha falta pone en riesgo la actuación del MP, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal.

En lo que refiere a las detenciones en flagrancia, en 2017, la Policía Federal realizó la detención de 17,455 personas bajo ese supuesto, mismas que procedieron en la integración de 13,165 expedientes en los que se registró la detención. De la revisión de 377 expedientes, ^{14/} se constató que el 45.9% (173) cumplieron con el llenado en su totalidad de los Informe Policial Homologado (IPH) y el 54.1% (204) no contó con al menos uno de los requisitos del informe. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel de confianza que entre 49.1% y 59.1% del total de expedientes de las detenciones en flagrancia podría no contar con al menos de los requisitos señalados en el Protocolo Nacional de Actuación, Primer Respondiente. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las detenciones en flagrancias, denotan que el citado protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a las autoridades que realicen funciones de Primer Respondiente con un instrumento en el que se homologuen los lineamientos de su actuación.

Respecto de la investigación, en 2017, la Policía Federal integró 34 expedientes donde registró las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención que realizó en ese año; sin embargo, el 100.0% de los expedientes presentó deficiencias en su integración de acuerdo con lo mandado en el Protocolo Nacional de Actuación, Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención, ya que para las actuaciones previas no se registraron siete de los trece recursos que se debían emplear en una actuación de ese tipo; en lo que corresponde a las actuaciones durante, se constató que una de las nueve fases que se debieron emplear en ese tipo de actuaciones, no fue registrada en los expedientes; en relación con las actuaciones posteriores, los 34 expedientes carecieron de al menos una de las siete actividades empleadas en dichas actuaciones. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, denotan que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de dotar a la policía con capacidades para procesar, con un instrumento en el que se homologuen las directrices de su actuación; asimismo, dichas deficiencias ponen en riesgo la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso.

^{14/} Con el propósito de comprobar el adecuado registro del IPH de las detenciones en flagrancia, por parte del Primer Respondiente, de un universo de 13,165 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 377 con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

En 2017, la Policía Federal integró 8,260 expedientes de cadena de custodia. De la revisión de 370 de esos expedientes, ^{15/} se constató que el 12.2% (45) cumplieron con el llenado en su totalidad del Registro de Cadena de Custodia y el formato de Entrega-recepción de indicios y el 87.8% (325) no contaron con al menos uno de los requisitos señalados en la Guía Nacional de Cadena de Custodia. Por lo anterior, la ASF infiere, con un 95.0% de nivel confianza que entre el 82.8% y 92.8% de total de los expedientes de las cadenas en custodia podrían no contar con al menos uno de los requisitos señalados en la guía. Las deficiencias identificadas en la integración de los expedientes de las cadenas de custodia, denotan que dicho protocolo no está cumpliendo con su objeto de demostrar la continuidad y trazabilidad de la cadena de custodia poniendo en riesgo la autenticidad de los indicios.

En lo que refiere a la profesionalización del personal operativo, la Policía Federal, detectó las necesidades de capacitación, con lo cual elaboró el Diagnóstico de Necesidades de Capacitación de 2017, en el que integró 416 temas susceptibles de capacitación, de los cuales 384 (92.3%) se refieren a Derechos humanos; Cultura de la legalidad; Perspectiva de género, desarrollo humano y el 32 (7.7%) se relacionaron con el Sistema de Justicia Penal Acusatorio. Al respecto, en el Programa Anual de Capacitación (PAC), la Policía Federal programó impartir 16 cursos relacionados con ese sistema, pero sólo acreditó la realización de 7 (43.7%), con los cuales capacitó a 14,303 servidores públicos, lo que representó el 57.7% más que la meta programada de capacitar a 8,250 servidores públicos. Sin embargo, la Policía Federal, en 2017, no contó con un parámetro para evaluar lo que pretendía lograr en términos de la capacitación del personal de sus divisiones en relación con la operación del SJPA, a fin de determinar la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Policía Federal mostró debilidades en la implementación del Programa presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” relacionadas con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ya que los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía con capacidades para procesar y la Guía de Nacional de Cadena de Custodia no cumplieron con su objeto de dotar al policía con instrumentos en los que se homologuen los lineamientos de su actuación en las detenciones flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, así como para la integración de la cadena de custodia, poniendo en riesgo la actuación del Ministerio Público, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso, con lo que se afecta a la sociedad que recibe una deficiente seguridad pública por parte de la Policía Federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 5 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la Policía Federal mostró debilidades en la implementación del Programa presupuestario E903 “Operativos para la prevención y disuasión del delito” relacionadas con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, ya que los protocolos de actuación relativos al primer respondiente, policía con capacidades para procesar y cadena de custodia no cumplieron con su objeto de dotar al policía con instrumentos en los que se homologuen los lineamientos de su actuación en las detenciones flagrancia, en las actuaciones previas, durante y posterior al procesamiento del lugar de la intervención, así como para la integración de la cadena de custodia, poniendo en riesgo la actuación del Ministerio Público, mediante el inicio de la investigación del procedimiento penal, la preservación del lugar de los hechos y la integridad de los indicios del hecho delictuoso; además, no acreditó el avance en la atención del problema público relativo a que la sociedad recibe una deficiente seguridad pública, ya que desconoció en qué medida contribuyó en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, al no disponer de objetivos, indicadores y metas para evaluarlo; no acreditó que el Primer Respondiente dio parte a su superior jerárquico sobre el 39.4% (4,436) de las denuncias atendidas (11,268) y del 39.7% (872) al MP de las denuncias que derivaron en la posible comisión de un hecho delictivo (2,199); asimismo, no contó con un indicador para evaluar lo que pretendía lograr respecto de la capacitación del personal de sus divisiones en relación con la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a fin de conocer la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía.

^{15/} Con el propósito de constatar que los expedientes de cadena de custodia se integraron con la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Protocolo Nacional de Actuación, de un universo de 8,260 expedientes, la ASF seleccionó una muestra de 370 expedientes con el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la Policía Federal acreditó que, para el ejercicio fiscal 2018, estableció lineamientos homologados sobre las directrices de actuación en las detenciones en flagrancia, las actuaciones previas, durante y posteriores al procesamiento del lugar de la intervención por parte de la policía con capacidades, a fin de garantizar el adecuado registro e integración del IPH y sus anexos, para la adecuada integración de los expedientes correspondientes, mediante la actualización del Protocolo Nacional de Actuación denominado Primer Respondiente, el diseño de la Guía de Llenado del Informe Policial Homologado, la elaboración del Proyecto de Manual de Procedimientos de la Dirección de Criminalística de Campo de la División Científica y la integración de la Guía Interna de Apoyo para el Llenado de los Anexos del Protocolo Nacional de Actuación del Policía con Capacidades para Procesar el Lugar de la Intervención. Además, con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la Policía Federal defina y establezca los parámetros de medición para evaluar su contribución en la operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, así como para conocer la profesionalización, y fortalecer las capacidades y competencias de la policía y que implemente los mecanismos de control necesarios que garanticen que el Primer Respondiente informe a su superior y al MP sobre las denuncias atendidas y que derivaron en la posible comisión de un hecho delictivo; establezca lineamientos homologados respecto de las directrices de actuación para la integración de la cadena de custodia.

Policía Federal**Pasajes y Viáticos Nacionales para Seguridad Pública y Nacional**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04L00-15-0024-2018

24-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto autorizado para pasajes y viáticos nacionales para seguridad pública y nacional, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,802,687.6
Muestra Auditada	2,664,945.2
Representatividad de la Muestra	70.1%

Se revisaron 2,664,945.2 miles de pesos que representan el 70.1% del presupuesto total ejercido de 3,802,687.6 miles de pesos en las partidas presupuestales 37102 "Pasajes aéreos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional", 37202 "Pasajes terrestres nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional" y 37502 "Viáticos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional", con cargo al programa presupuestario E903 "Implementación de Operativos para la Prevención y Disuasión del Delito"; la muestra se integró conforme al cuadro siguiente:

INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA

(Miles de pesos)

Partida	Descripción	Importe
37102	Pasajes aéreos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional	98,577.6
37202	Pasajes terrestres nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional	1,051,192.4
37502	Viáticos nacionales asociados a los programas de seguridad pública y nacional	1,515,175.2
Total		2,664,945.2

FUENTE: Cédula de integración del alcance de la auditoría.

Antecedentes

El principal programa presupuestario de la Policía Federal es el E903 "Operativos para la prevención y disuasión del delito"; dicho programa se encuentra incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el cual prevé, respecto de la Meta Nacional "México en Paz", el objetivo 1.3 "Mejorar las condiciones de seguridad pública", así como la estrategia 1.3.2 "Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad", y la línea de acción "Reorganizar la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía". Asimismo, y en congruencia con lo anterior, en el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 se establece el objetivo 2 "Mejorar las condiciones de seguridad y justicia", así como la estrategia 2.2 relativa a promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad, y la línea de acción 2.2.6 "Reorganizar a la Policía Federal y crear la División de Gendarmería de la Policía Federal para hacer más eficiente su operación".

Para el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad pública, la Policía Federal lleva a cabo diversos operativos en distintas partes de la República Mexicana; para ello requiere de la realización de un despliegue de elementos operativos adscritos a las divisiones de Gendarmería, Inteligencia y Fuerzas Federales, entre otras; para ello también necesita de un sistema logístico que le permita hacer frente a las necesidades de pasajes y viáticos de los elementos comisionados en los territorios en que se requiera, con la finalidad de poner en marcha la política

de seguridad pública en materia de prevención y combate de delitos, e investigar la comisión de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público de la Federación, según corresponda.

Resultados

Se realizaron pagos por 8,108.6 miles de pesos sin acreditar mediante fatigas (formato de registro, y control de hospedaje y alimentación) el uso de los servicios por parte de los elementos comisionados, también se determinó que se pagaron 164.6 miles de pesos por la falta de cancelación oportuna de los servicios de hospedaje y alimentación.

Se efectuaron pagos improcedentes por 6,154.8 miles de pesos por servicios de traslado de personal, debido a que en diversos servicios se tomó como punto de origen la Ciudad de México y no el de la entidad federativa en la que se proporcionó el servicio, además servicios menores de 8 horas se pagaron como turnos completos.

Se realizaron pagos de viáticos por 148,127.6 miles de pesos a 623 elementos de diferentes divisiones de la Policía Federal sin haber justificado ni acreditado la autorización de las prórrogas por un periodo mayor a 90 y a 180 días.

Se pagaron 656.9 miles de pesos por 46 comisiones efectuadas durante el ejercicio 2017 sin acreditar la comisión con el oficio e informe de comisión, con la solicitud de viáticos, así como con las actas circunstanciadas para justificar la exención de comprobación de viáticos.

De 3 comisiones canceladas y de una devolución de viáticos, no se acreditó el reintegro de los recursos a la Tesorería de la Federación.

Se otorgaron viáticos a 14 elementos que no comprobaron ni reintegraron dichos recursos, de los cuales 6 causaron baja de la Policía Federal.

Se formalizaron dos contratos con dos prestadores de servicios sin que éstos acreditaran haber contado con el personal para realizar los servicios de transporte terrestre, y de hospedaje, alimentación y apoyo logístico, además de que en dichos contratos se establecieron que los derechos y obligaciones que se deriven no podrán transferirse en forma parcial ni total a favor de otra persona, con excepción de los derechos de cobro.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 15,084,844.85 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 observaciones las cuales generaron: 6 Recomendaciones, 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 3 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto autorizado para pasajes y viáticos nacionales para seguridad pública y nacional, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Policía Federal cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Deficiencias en la operación y supervisión de los recursos ejercidos en los servicios de hospedaje, alimentación y apoyo logístico en despliegues táctico-operativos, toda vez que se efectuaron pagos por 8,108.6 miles de pesos sin haber contado con la evidencia documental de las fatigas (formato de registro, y control de hospedaje y alimentación), y por 164.6 miles de pesos por la falta de cancelación oportuna de algunos servicios de hospedaje y alimentación. Asimismo, se efectuaron pagos improcedentes por 6,154.8 miles de pesos por servicios de traslado de personal, al considerarse como turnos completos servicios de 1 hasta 8 horas, así como por considerar, en diversos servicios como punto de origen la Ciudad de México y no el de la entidad federativa en la que se proporcionó el servicio.

Se otorgaron viáticos a 14 elementos que no comprobaron ni reintegraron dichos recursos, de los cuales 6 causaron baja de la Policía Federal.

Asimismo, se realizó el pago de viáticos por 148,127.6 miles de pesos a 623 elementos de diferentes divisiones de la Policía Federal sin haber justificado ni acreditado la autorización de las prórrogas por un periodo mayor a 90 y a 180 días.

Se realizó un pago de viáticos por 656.9 miles de pesos por 46 comisiones efectuadas durante el ejercicio 2017 sin contar con la evidencia documental del oficio e informe de comisión, de la solicitud de viáticos, así como de las actas circunstanciadas para justificar la exención de comprobación de viáticos.

De 3 comisiones canceladas y de una devolución de viáticos, no se acreditó su reintegro a la Tesorería de la Federación.

Por otro lado, en los expedientes del personal correspondientes a 865 comisiones efectuadas, no se localizó en su totalidad la documentación, tales como oficios e informes de comisión, solicitud de viáticos, documentación comprobatoria o, en su caso, el Acta Circunstanciada para justificar la exención de comprobación de viáticos.

Además, se realizaron reintegros de comisiones efectuadas durante los ejercicios 2014, 2015, 2016 y 2017 a 5 elementos, lo que en algunos casos reflejó atrasos de hasta 879 días posteriores a la fecha de la comisión. Cabe mencionar que en los lineamientos para la asignación y comprobación de viáticos y pasajes nacionales e internacionales de la Policía Federal, no se consideró el procedimiento para el trámite de pago de los viáticos devengados, ni se señalan los plazos para efectuar los reembolsos derivados de comisiones efectuadas.

Se formalizaron dos contratos con dos prestadores de servicios sin que éstos acreditaran haber contado con el personal para realizar los servicios de transporte terrestre, y de hospedaje, alimentación y apoyo logístico, además de que en dichos contratos se establecieron que los derechos y obligaciones que se deriven no podrán transferirse en forma parcial ni total a favor de otra persona, con excepción de los derechos de cobro.

Servicio de Protección Federal**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-04000-15-0025-2018

25-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al Servicio de Protección Federal para verificar que se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables. Asimismo, verificar que los ingresos obtenidos por los servicios de protección federal se captaron, registraron y enteraron a la Tesorería de la Federación en tiempo y forma, y que éstos representan beneficios en relación con los costos de la operación del órgano desconcentrado.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,109,386.9	824,046.6
Muestra Auditada	156,736.6	269,987.9
Representatividad de la Muestra	14.1%	32.8%

Se seleccionaron para su revisión las partidas 13407 “Compensaciones adicionales por servicios especiales”, 27101 “Vestuario y uniformes”, 33903 “Servicios integrales” y 35501 “Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales” por un total de 269,987.9 miles de pesos (32.8% del total ejercido en dichas partidas por 824,046.6 miles de pesos); así como los ingresos por servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad por 156,736.6 miles de pesos (14.1% del total de los ingresos recaudados en el ejercicio 2017 por 1,109,386.9 miles de pesos), como se muestra a continuación:

**MONTO EJERCIDO DE LOS EGRESOS E INGRESOS
SELECCIONADOS PARA SU REVISIÓN EN 2017
(Miles de pesos)**

Partida	Concepto	Universo Partidas	Importe Revisado	%
13407	Compensaciones adicionales por servicios especiales	448,055.1	22,345.1	5.0
27101	Vestuario y uniformes	87,949.5	77,418.3	88.0
33903	Servicios integrales	284,825.4	167,035.4	58.6
35501	Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	3,216.6	3,189.1	99.1
Total Egresos		824,046.6	269,987.9	32.8

Concepto	Universo	Importe Revisado	%
Ingresos por servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad.	1,109,386.9	156,736.6	14.1
Total Ingresos	1,109,386.9	156,736.6	14.1

Fuente: Estado del Ejercicio del Presupuesto 2017 e Informe de Ingresos por Derechos, Productos y Aprovechamientos 2017.

Antecedentes

El Servicio de Protección Federal se creó el 9 de diciembre de 2008 como un órgano administrativo desconcentrado de la entonces Secretaría de Seguridad Pública para proporcionar servicios de protección, custodia, vigilancia y

seguridad a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a los órganos de carácter Federal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los organismos constitucionalmente autónomos y a las demás instituciones públicas que lo soliciten, así como a personas morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su relevancia y trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.

Cabe señalar que las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la entonces Secretaría de Seguridad Pública (SSP) se transfirieron a la Secretaría de Gobernación, en términos de los artículos cuarto y octavo transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 2 de enero de 2013, y ejercen las facultades que les corresponden de acuerdo con el Reglamento Interior de la SEGOB y demás normas aplicables.

El pago, por la prestación de los servicios antes señalados, deberá corresponder a las tarifas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), las cuales son publicadas en el DOF; finalmente, los ingresos que obtiene la institución por los servicios y sistemas de seguridad por concepto de productos y aprovechamientos son enterados a la Tesorería de la Federación por los contratantes.

Resultados

Respecto de la revisión a los ingresos captados por el Servicio de Protección Federal (SPF), se observó que no fueron notificados a la Secretaría de Gobernación las constancias de ingresos por la prestación de los servicios de seguridad por 275.2 miles de pesos para que se gestionaran ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recuperación; se remitió la constancia de ingresos por 26.4 miles de pesos, sin verificar que correspondía al concepto de productos; se enviaron de siete contratistas 44 recibos de cobro de forma extemporánea de 1 a 250 días después del plazo vencido.

El SPF prestó servicios a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano durante el 2015 por 10,843.3 miles de pesos, y al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social durante 2016 y 2017 por 865,240.3 miles de pesos, a la fecha de la auditoría (noviembre 2018), el SPF no ha podido cobrar a ambos entes públicos los servicios prestados.

El SPF no efectuó los registros contables de los adeudos al 31 de diciembre de 2017 por 1,024,352.7 miles de pesos derivados de los servicios otorgados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a empresas del sector privado, sino solo los han registrado en archivo Excel.

Por otro lado, respecto a las erogaciones efectuadas por el SPF, no se formalizaron los instrumentos jurídicos y el anexo operacional, correspondientes a la prestación de los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, por lo que no se pudo verificar los términos de las obligaciones entre el Servicio de Protección Federal y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Asimismo, se efectuaron pagos con cargo a la partida 13407 "Compensaciones adicionales por servicios especiales" devengados en los ejercicios 2014, 2015 y 2016 con recursos del ejercicio 2017.

En la administración de los bienes muebles y almacenes del SPF, no se contó con un procedimiento o lineamiento que considere la descripción de las actividades, procedimientos, formatos e instructivos, y criterios para el manejo eficiente de los inmuebles destinados al almacenamiento de los bienes muebles; en los servicios integrales de hospedaje, alimentación, elaboración y distribución de alimentos, no se verificó que los gramos de la porción del menú de alimentos, fuera la misma cantidad de gramos solicitada, tanto en el anexo único del contrato, como en el anexo de la requisición y cotización de los servicios de alimentos, y no se contó con la evidencia documental que acreditara al personal comisionado, a los cuales se les otorgaron dichos servicios por 109,327.3 miles de pesos. De los servicios de transportación terrestre, en 35 reportes de servicios e incidencias de vehículos no se indicó que el servidor público que fungió como administrador de los servicios los recibió en los términos convenidos; en 21 bitácoras no se encontró registro alguno del uso y destino de 18 vehículos y por cuyo arrendamiento se pagaron 314.4 miles de pesos; en 118 bitácoras no se proporcionó evidencia de la sustitución de 52 vehículos que permanecieron en el taller entre 3 y 31 días naturales por 2,247.4 miles de pesos; no se proporcionaron 33 bitácoras que acreditaran la prestación de los servicios por 850.2 miles de pesos; y se realizaron pagos a un número de cuenta bancaria del prestador de servicios que no estaba autorizada.

En los servicios de mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, registraron en dos órdenes de trabajo el mismo número de placas y el mismo número de inventario a dos vehículos que recibieron servicios de

mantenimiento, además, uno de los vehículos no se encuentra registrado en el Programa Anual de Asignación, Servicio y Mantenimiento de Parque Vehicular del SPF correspondiente al ejercicio 2017; se realizaron pagos improcedentes de un vehículo que recibió dos servicios de mantenimiento por el mismo concepto sin hacer efectiva la garantía de los servicios; se realizaron pagos a un número de cuenta bancaria del prestador de servicios que no estaba autorizada, y en 118 órdenes de servicios de mantenimiento carecen de la leyenda de "recepción a satisfacción de los servicios" formalizado por el administrador del contrato.

.Finalmente, las acciones implementadas por el SPF para abatir el déficit que registra generado por un mayor gasto en relación con la contraprestación obtenida por los servicios de seguridad, han sido insuficientes, ya que si bien durante el periodo de los ejercicios 2012 a 2017 ha disminuido dicho déficit, resulta indispensable que se evalúe la conveniencia y viabilidad de establecer una estrategia para captar mayores ingresos y alcanzar el punto de equilibrio óptimo, entre sus ingresos y gastos.

Recuperaciones Operadas, Cargas Financieras y Probables

Se determinaron recuperaciones por 113,193,355.67 pesos. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 453,416.25 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 73,634.00 pesos se generaron por cargas financieras; 112,739,939.42 pesos corresponden a recuperaciones probables.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 19 restantes generaron: 23 Recomendaciones, 9 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera del presupuesto asignado al Servicio de Protección Federal para verificar que se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables. Asimismo, verificar que los ingresos obtenidos por los servicios de protección federal se captaron, registraron y enteraron a la Tesorería de la Federación en tiempo y forma, y que éstos representan beneficios en relación con los costos de la operación del órgano desconcentrado, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Protección Federal no cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

Deficiencias en la supervisión, seguimiento y control de los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad, toda vez que ingresos por 275.2 miles de pesos no fueron notificados a la Secretaría de Gobernación para que se gestionaran ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su recuperación; se enviaron 44 recibos de cobro de forma extemporánea de 1 a 250 días después del plazo vencido.

Asimismo, el SPF no efectuó los registros contables de los adeudos al 31 de diciembre de 2017 por 1,022,047.5 miles de pesos derivados de los servicios otorgados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a empresas del sector privado, sino sólo los han registrado en archivo Excel. En dichos adeudos están considerados los servicios que el SPF prestó a la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano durante 2015 por 10,843.3 miles de pesos, y al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social durante 2016 y 2017 por 865,240.3 miles de pesos, los cuales a la fecha de la auditoría (noviembre 2018), el SPF no ha podido cobrar a ambos entes públicos.

Por otro lado, de la contratación del servicio integral de hospedaje, alimentación, elaboración y distribución de alimentos, en un contrato no se verificó que la cantidad de los gramos del producto ofertado en la requisición y cotización fuera la misma que la señalada en el Anexo único del contrato, lo cual impactó en el costo del servicio; en los contratos no se acreditó que el pago por 109,327.3 miles de pesos de los servicios contara con la evidencia del personal comisionado a los que se les otorgó el servicio.

Del servicio integral referente a los servicios de transportación terrestre, de tres contratos, en 35 reportes de servicios e incidencias de vehículos no se indicó que el servidor público del SPF que fungió como administrador de

los servicios los recibió en los términos convenidos; se realizaron pagos a un número de cuenta bancaria del prestador de servicios que no estaba autorizada.

Además, se efectuaron pagos por 3,412.1 miles de pesos, de 21 bitácoras que no se encontró registro alguno del uso y destino de 18 vehículos; de 118 bitácoras de 52 vehículos en las cuales se señalaron que las unidades permanecieron en el taller entre 3 y 31 días naturales sin que se proporcionara evidencia de la sustitución de éstos; y no proporcionaron 33 bitácoras que acreditaran la prestación de los servicios correspondientes a 8 vehículos.

Asimismo, de un vehículo que recibió el servicio no se proporcionó evidencia de que era propiedad del SPF; no se aplicó la garantía del servicio establecida en el Anexo técnico; y en 118 órdenes de servicios de mantenimiento carecen de la leyenda de "recepción a satisfacción de los servicios" formalizado por el administrador del contrato.

Finalmente, las acciones implementadas por el SPF para abatir el déficit generado por un mayor gasto en relación con la contraprestación obtenida por los servicios de seguridad, han sido insuficientes, ya que si bien durante el periodo de los ejercicios 2012 a 2017 ha disminuido dicho déficit, resulta indispensable que se evalúe la pertinencia y viabilidad de establecer una estrategia para captar mayores ingresos y alcanzar un punto de equilibrio razonable, entre sus ingresos y gastos.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Evaluación de la Política de Tratados Internacionales

Auditoría Evaluaciones de Políticas Públicas: 2017-0-05100-17-1584-2018

1584-GB

Objetivo

Evaluar la política pública de tratados internacionales, a efecto de determinar si el diseño de la política permite mantener el interés público que le dio origen, y si la implementación de ésta ha traído beneficios para el país.

Alcance

El alcance temporal de esta evaluación abarca de 2013 a 2017, periodo que se determinó a partir de la atención del asunto de interés vinculado a las prioridades nacionales actuales, las cuales se encuentran definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. El alcance administrativo se integra por la revisión de las actividades desarrolladas por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), como la dependencia coordinadora de la política, así como de las llevadas a cabo por las restantes 17 secretarías de la Administración Pública Federal (APF) y la Procuraduría General de la República (PGR), ya que son las instituciones responsables de la ejecución de los tratados internacionales.

El alcance temático se definió en concordancia con el análisis del asunto de interés y del diseño de la política, lo que permitió identificar seis hilos conductores que se corresponden con los procesos sustantivos de ésta: aprobación, armonización, cumplimiento, seguimiento, actualización y, el componente transversal, coordinación, así como el fin último de estos procesos: la obtención de beneficios que contribuyan al logro de los objetivos de desarrollo nacionales.

Antecedentes

Los tratados internacionales son acuerdos escritos entre Estados, entre Estados y Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), ^{16/} y entre OIG. Se encuentran regidos por el derecho internacional público, ya sea que estén constituidos en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, y cualquiera que sea su denominación particular. Se suscriben con el fin de regular las relaciones recíprocas entre los sujetos de la comunidad mundial, y producen efectos jurídicos, ya que mediante ellos se asumen derechos y compromisos que son de carácter obligatorio.

En México, desde 1824, la Carta Magna reconoce a los tratados internacionales como Ley Suprema de la Unión. No obstante, debido a que dentro la doctrina mexicana no existe unanimidad al definir el nivel jerárquico que ocupan los distintos ordenamientos que forman parte del derecho nacional, se dificulta determinar el lugar en el que se ubican los tratados. Sobre el tema se han presentado diversas tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia, la última y vigente es de 2007, en ella se establece que los tratados están por encima de las leyes generales, federales y locales, pero por debajo de la constitución.

La trascendencia de los tratados se explicita en el mandato constitucional que, de acuerdo con los artículos 76, fracción I, 89, fracción X, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que es facultad del Presidente de la República suscribir tratados internacionales, los cuales deben ser aprobados por el Senado para ser Ley Suprema en toda la Unión. Al respecto, en 1992, se publicó la Ley sobre la Celebración de Tratados, la cual, además de regular el mandato constitucional, se erige como el principal instrumento jurídico para dar cumplimiento a la política, y en cuya Exposición de Motivos se señala que, en un mundo globalizado e interdependiente, en el que prevalecen las transformaciones profundas, la política exterior es un medio para la protección y la promoción de los intereses vitales del Estado mexicano, por lo que se convierte en un instrumento de cooperación que contribuye al logro de los objetivos nacionales esenciales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), ya que mediante ella es posible aprovechar los beneficios de pertenecer a la comunidad internacional, promoviendo relaciones que reditúan en el interés nacional, en donde la soberanía de México no se circunscribe únicamente a sus fronteras, sino que se hace patente fuera de su territorio.

^{16/} Las OIG son el resultado de la asociación de Estados, establecida por un acuerdo entre sus miembros para perseguir el logro de objetivos de interés común mediante la colaboración conjunta.

Así, en el marco de la política exterior, los tratados internacionales son el principal instrumento de cooperación mediante el cual México pacta derechos y obligaciones, por lo que la política de tratados internacionales es una función inherente a la actividad gubernamental y, en consecuencia, constituye un asunto de interés público que se sustenta en la protección y promoción de los intereses vitales del Estado mexicano en el mundo, aprovechando y maximizando las oportunidades de pertenecer a la comunidad internacional, con el fin de obtener beneficios que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales.

La política de tratados internacionales debe responder a que nuestro país aproveche las ventajas de formar parte de la comunidad mundial, toda vez que esto le permite emprender negociaciones con otros Estados y con OIG para llegar a acuerdos de cooperación cuyos resultados sean consecuentes con las prioridades nacionales definidas en el PND 2013-2018, las cuales se corresponden con los objetivos sustantivos de las actuales políticas de seguridad, derechos humanos, salud, educación, cultura, ciencia y tecnología, comercio, comunicaciones y transportes, economía, medio ambiente, trabajo, migración y paz y amistad.

Resultados

Sobre la definición del asunto de interés de la política de tratados internacionales, consistente en proteger y promover los intereses vitales del Estado en el mundo, se identificó que es consecuente con el fin último de la política exterior y el Gobierno Federal lo define claramente. A pesar de que no existe un documento único en que se expliciten esos intereses, debido a que deben ser convergentes con la planeación nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 es posible identificar las materias en que se busca obtener beneficios que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacionales por medio de la participación en la comunidad internacional, por lo que las motivaciones de la atención de la política son coincidentes con aquéllas, así como los efectos positivos de su instrumentación, a fin de aprovechar las oportunidades que ofrece un mundo globalizado, y contribuir a acelerar la mejoría de situaciones que son subóptimas en el ámbito nacional.

En cuanto al diseño de la política, el aspecto normativo presentó ambigüedades e insuficiencias, ya que no explicita de forma clara y específica obligaciones individuales y compartidas, ni el alcance de éstas, para todas y cada una de las dependencias de las APF, situación que deriva en que, en conjunto, el diseño de la política no obliga, incentiva ni sustenta una acción interinstitucional sinérgica, lo que da lugar a actividades aisladas y dispersas, cuyas implicaciones se hacen evidentes en el reconocimiento de responsabilidad respecto del cumplimiento de los tratados vigentes.

Al respecto, a 2017, estaban vigentes 1,420 tratados internacionales, de los cuales ninguna dependencia de la APF aceptó la responsabilidad de la ejecución de 172 (12.1%), lo que implica que no existe certeza sobre la obligación de llevar a cabo acciones para el cumplimiento de, aproximadamente, uno de cada ocho de estos instrumentos. Además, la información de los tratados que reconocieron las dependencias respecto de los asignados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) presentó diferencias, por lo que no se contó con un registro confiable sobre los tratados internacionales vigentes en ese año.

En cuanto a la implementación de la política, la inexistencia de un diagnóstico integral de ésta que permita definir la orientación que debe tener para atender el asunto de interés que la sustenta llevó a que, en general, las acciones realizadas en cada componente fueran inerciales y desarticuladas, iniciando con la aprobación de tratados.

De 2013 a 2017, 14 tratados internacionales cobraron vigencia en nuestro país; no obstante, debido a que no existe un diagnóstico en que se especifiquen las materias y temas de las políticas nacionales que pueden fortalecerse mediante la cooperación internacional, se desconoce en qué medida la aprobación de dichos instrumentos es resultado de una identificación de oportunidades para proteger y promover los intereses vitales del Estado.

Asimismo, debido a la ausencia de un diagnóstico sobre las necesidades de homologación de la norma nacional con los tratados internacionales, no es posible determinar las materias en las que existe un rezago en la armonización de la norma nacional en relación con dichos instrumentos, lo que puede ocasionar que no se garantice el establecimiento de condiciones en el interior del país, en términos de factibilidad jurídica, para cumplir las obligaciones contraídas.

Del cumplimiento de los tratados, en relación con los 1,173 de activación y cumplimiento continuo, vigentes a 2017, que son aquellos que requieren una observancia constante, las dependencias reconocieron 1,055 (89.9%) y, en éstos, sólo identificaron y aceptaron compromisos en 617 (58.5%), los cuales, a su vez, representan 52.6% de los vigentes. De lo anterior, se concluye que, aproximadamente, en 1 de cada 2 tratados de cumplimiento continuo y de activación vigentes a 2017 las instituciones del Estado mexicano no identificaron ni aceptaron compromisos a su cargo.

El número de compromisos que la APF ubicó en los 617 tratados antes referidos fue de 7,929, de los cuales cumplió 1,158 (14.6%), por lo que no acreditó la observancia de 6,771 (85.4%). No obstante, con la información disponible, no fue posible constatar una relación directa entre las actividades llevadas a cabo para el cumplimiento de compromisos con la atención de éstos, toda vez que no existe un mecanismo ni un registro para validar la suficiencia y pertinencia de lo realizado con lo esperado, por lo que tampoco es posible saber si se cumplió de conformidad con lo pactado.

En seguimiento, éste se circunscribe al registro de los tratados que entran en vigor en el país, el cual se constituye por un listado, por lo que, a 2017, no se contó con un sistema único e integral que consolide la información relacionada con todos los tratados internacionales vigentes, por lo que se carece de control respecto del cumplimiento de los compromisos suscritos en éstos y de los beneficios obtenidos con ellos.

En cuanto a la actualización de los tratados, de los 1,420 vigentes a 2017, 22 (1.5%) fueron actualizados de 2013 a 2017; se realizó la renegociación y la modificación de los términos establecidos en ellos, con el objetivo de optimizar el aprovechamiento de los mismos mediante su mejora y depuración, en función con las condiciones actuales de los países suscriptores o con la ampliación de la vigencia de compromisos. Sin embargo, se considera que es un ejercicio inconsistente, ya que, al no existir una reglamentación apropiada de las atribuciones de las dependencias en relación con la elaboración de un análisis integral de las necesidades de renegociación y la viabilidad de las mismas, no es posible determinar si lo realizado en el ámbito de actualización de los instrumentos internacionales fue suficiente y consecuente, de conformidad con las necesidades existentes, lo cual impide determinar si se mantuvieron vigentes los intereses nacionales.

Respecto del componente transversal de coordinación, debido a la ausencia de preceptos vinculantes para que los responsables de la ejecución de los tratados internacionales mantengan una comunicación permanente que promueva una colaboración sinérgica en la implementación de los componentes de la política, así como de la política en conjunto, se determinó que ésta no garantiza que la participación de México en la comunidad internacional efectivamente proteja y promueva los intereses de la nación. Por consiguiente, ya que la coordinación es una actividad sujeta a la voluntad de cada uno de los actores de la política, la implementación de los componentes de la política fue desarticulada, con acciones dispersas, inerciales e individualizadas.

Conclusiones

En opinión de la ASF, debido a que el diseño de la política de tratados internacionales se caracterizó por ambigüedades e insuficiencias relacionadas con la falta de especificidad en cuanto al establecimiento de obligaciones individuales y compartidas para cada una de las dependencias de la APF, y a que su implementación presentó deficiencias en la totalidad de sus componentes, no fue posible conocer en qué medida la aprobación de tratados es resultado de una identificación de oportunidades para proteger y promover los intereses vitales del Estado; no se puede emitir un pronunciamiento sobre la capacidad del Estado mexicano para cumplir y dar seguimiento a los compromisos establecidos en los tratados de los que es parte; no existen diagnósticos de necesidades de armonización y actualización de dichos instrumentos jurídicos, y no se cuenta con un marco definido de coordinación entre los actores de la política.

En consecuencia, no es posible determinar si los tratados atienden el asunto de interés que sustenta la política, o si responden a aspectos coyunturales de mantener o ampliar relaciones diplomáticas que no necesariamente convergen con las prioridades nacionales. Esta situación puede llevar a que nuestro país desaproveche sus oportunidades para insertar sus intereses en el orden internacional, a fin de obtener beneficios para acelerar y fortalecer el desarrollo nacional. Además, por la ausencia de un marco normativo vinculante y el desconocimiento de los tratados por parte de la APF, México está en riesgo de no cumplir con los compromisos suscritos y, de ser el caso, recibir alguna sanción o, sobre todo, de minar la credibilidad y confianza que recibe de los demás sujetos de la comunidad mundial.

Las 17 sugerencias, una de ellas a la Cámara de Diputados, están orientadas a contribuir a generar las condiciones para aprobar tratados internacionales acordes con las prioridades nacionales, así como otorgar seguridad jurídica para facilitar su instrumentación.

Consecuencias Sociales

No aplica.

Dictamen

No aplica.

Secretaría de Relaciones Exteriores**Cumplimiento de Tratados Internacionales**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-05100-07-0032-2018

32-GB

Objetivo

Fiscalizar la consecución de objetivos y metas de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado Mexicano en los tratados internacionales.

Alcance

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2017.

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los componentes en materia de tratados internacionales, entre los que se encuentra la aprobación, armonización, cumplimiento, seguimiento, actualización y, de manera transversal, la coordinación, así como los mecanismos transversales del Sistema de Evaluación de Desempeño, de control interno y la rendición de cuentas.

En los componentes en materia de tratados internacionales (T.I.) se identificaron los encargados y el proceso de aprobación de dichos instrumentos internacionales; los mecanismos utilizados por la Secretaría de Relaciones Exteriores para identificar la necesidad de armonizar la legislación nacional con la finalidad de que el Estado mexicano suscriba un tratado; las acciones que llevó a cabo la Cancillería para darle cumplimiento a los T.I. vigentes a 2017, donde fungió como dependencia ejecutora; el desarrollo de los mecanismos para tener un control acerca del seguimiento que se le dan a los T.I. de activación y cumplimiento continuo vigentes a 2017; la contribución de la secretaría en la actualización de los referidos instrumentos internacionales vigentes a 2017; y de manera transversal, la coordinación con los Poderes Legislativo y Ejecutivo para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de tratados internacionales como parte de la política exterior.

En el componente de aprobación, fueron identificados los actores involucrados para los procesos de negociación, firma, aprobación, registro, ratificación y entrada en vigor de los tratados internacionales; y se constató el estatus (vigente o no vigente), la categoría, la materia y la entidad responsable de darle cumplimiento a los compromisos de los tratados internacionales aprobados durante 2017.

Respecto de la armonización se identificaron los mecanismos que utilizó la SRE para contar con información que le permitiera hacer el análisis y emitir un visto bueno sobre la necesidad de armonizar la legislación nacional o, en su caso, hacer uso de reservas o declaraciones interpretativas debido a que algún apartado o cláusula del tratado internacional contraviniera otras disposiciones del Estado mexicano.

Del cumplimiento se revisó información relacionada con los T.I. de activación y de cumplimiento continuo, vigentes a 2017, donde la SRE fungió como dependencia ejecutora, así como las acciones que llevó a cabo para asegurar su cumplimiento.

En lo referente al seguimiento, se revisó el avance en la implementación de mecanismos de la SRE para este componente, de la totalidad de tratados internacionales vigentes a 2017 que reconocen las direcciones generales de la SRE, así como de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

En la actualización se describió el proceso que se llevó a cabo de acuerdo con la categoría de los T.I., ya sea bilateral o multilateral; y se identificó el total y la materia de T.I. vigentes a 2017 que sufrieron alguna modificación; además, se constató la existencia de instrumentos internacionales que, con su entrada en vigor, derogaron a unos ya existentes.

El componente de coordinación se analizó de manera transversal en el resto de los componentes, ya que fue posible constatar la participación de la SRE con los Poderes Ejecutivo y Legislativo para cumplir con sus atribuciones en materia de T.I. como parte de la política exterior.

Para evaluar la eficacia de la política pública auditada se revisó la alineación de los tratados internacionales que entraron en vigor de 2014 a 2017 con la planeación de mediano plazo, así como los beneficios esperados y obtenidos con la suscripción y entrada en vigor de los mismos.

Para las vertientes transversales, se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios P002 “Diseño, conducción y ejecución de la política exterior” y P005 “Promoción y defensa de los intereses de México en el ámbito multilateral” a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se analizó el cumplimiento de las cinco normas de control interno, y los indicadores vinculados con T.I. como parte de la política exterior; así como los documentos de rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología para asegurar el logro del objetivo y el alcance propuestos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por la dependencia fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del cumplimiento de objetivos y metas para cumplir y dar seguimiento a los T.I. suscritos por el Estado mexicano.

Antecedentes

Los tratados internacionales de los que México es parte deben entenderse como cualquier "acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular",^{17/} así como aquellos establecidos entre México y organizaciones internacionales.

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

Con la promulgación y publicación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, se estableció en el artículo 89, fracción X, como facultad del Presidente de la República “dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal”; asimismo, en el artículo 76, fracción I, se señaló como atribución exclusiva del Senado “Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras”.

Hasta 1917, los tratados suscritos por el país se caracterizaron por ser, predominantemente, en materia de paz, amistad, cooperación, reclamaciones, límites territoriales, navegación, garantías de comercio, renegociaciones de deuda y empréstitos.^{18/}

Asimismo, mediante los tratados internacionales, México ha podido establecer y desarrollar su política exterior en todos los ámbitos permitidos por la Carta Magna, la cual, dentro de su artículo 15, prohíbe expresamente “la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, o para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos, tampoco se podrá celebrar convenios o tratados que alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.^{19/}

Ante la evolución y el desarrollo de la vida política y administrativa del país, así como de las relaciones en el ámbito internacional, en 1958 se decretó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,^{20/} que en su artículo 3º establecía que a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) le correspondía “manejar las relaciones internacionales y por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos, y convenios en los que el país sea parte”.

En 1967, se expidió la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano,^{21/} en la que se definió al Servicio Exterior como la organización permanente destinada a salvaguardar los intereses nacionales con la atribución de intervenir en la suscripción de tratados internacionales, y cuidar el cumplimiento de los tratados de los que México sea parte y de las obligaciones internacionales que correspondan.^{22/}

^{17/} Artículo 2, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

^{18/} “Tratados Celebrados por México, 1823-2004”, Quinta edición en CD-ROM, 2005 (versión integral). Secretaría de Relaciones Exteriores, Cámara de Senadores y Universidad de Colima.

^{19/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

^{20/} Diario Oficial de la Federación, publicado el 24 de diciembre de 1958.

^{21/} Diario Oficial de la Federación, publicado el 8 de enero de 1982.

^{22/} Diario de los debates, Primer Periodo Ordinario, LV Legislatura, lunes, 06 de Diciembre de 1993, Diario 15.

En este contexto, y en aras de aprovechar el ámbito internacional, el Estado mexicano identificó la necesidad de disponer de reglas que normaran el establecimiento de tratados entre Estados dentro del derecho internacional público, razón por la cual se adhirió a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,^{23/} con el objeto de integrarse a las directrices señaladas en esa convención sobre la suscripción de tratados, en la que se establecieron los principales procesos y momentos de la definición de tratados.

En 1976, con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se derogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La ley recién publicada daba continuidad a las atribuciones que se le habían conferido a la SRE en 1958, ya que en su artículo 28, fracción I, establecía como atribución de la secretaría “manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”.

El 2 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la ley especial de la materia, denominada “Ley sobre la Celebración de Tratados” (LCT), cuyo objeto consistió en regular la suscripción de los tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. Años atrás, no existía una norma específica que regulara el mandato constitucional en materia de tratados y retomara el derecho de los tratados establecido en la Convención de Viena.

En particular, para el Estado mexicano la importancia del cumplimiento de los tratados internacionales radica por mandato constitucional, fundamentado en el artículo 133 de la Carta Magna, el cual establece que, “los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.^{24/} De esta forma los tratados internacionales pasan a ser derecho interno y deben ser cumplidos por los entes públicos federales conforme a su ámbito de competencia.

Por otro lado, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,^{25/} en donde se reconoce que México requiere fortalecer su presencia en el extranjero para permitir al Estado velar por los intereses nacionales e incrementar la proyección de los mexicanos en el exterior, se propone el objetivo 5.1, en el que se planea ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo; por tal razón, surge la necesidad del Estado mexicano de celebrar acuerdos, convenios y/o tratados a nivel internacional, que contribuyan al logro de los objetivos nacionales, ya que mediante ellos es posible aprovechar los beneficios de pertenecer y participar activamente en la comunidad internacional, promoviendo relaciones que reditúen en el interés nacional, con lo cual también se hace patente la soberanía de México fuera del territorio, ya que la suscripción y aprobación de tratados con otros sujetos de derecho internacional público es un acto voluntario y de libertad, sustentado sobre todo, en el reconocimiento y respeto de las partes, por lo que la confianza y la buena fe entre ellas son principios esenciales para cumplir los compromisos internacionales.

De conformidad con lo antes mencionado, es importante señalar que la política de tratados internacionales se materializa por medio de la coordinación permanente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), responsable de su conducción, con el Presidente y el Senado de la República, autoridades facultadas para la aprobación de aquéllos; asimismo, con el Congreso de la Unión, que lleva a cabo las adecuaciones legislativas necesarias para armonizar la norma interna con la internacional, y con la Administración Pública Federal (APF), que tiene a cargo el cumplimiento de dichos instrumentos. De igual manera, la SRE tiene la atribución de dar cumplimiento a los tratados y vigilar su seguimiento oportuno, a fin de que sean actualizados en función de la vigencia del interés que propició la suscripción por parte de nuestro país, por lo que, para su adecuación, en caso de ser necesario, se procede a la renegociación de los compromisos y, nuevamente, se da inicio al ciclo para su aprobación.

En virtud de lo anterior, se identificaron 6 componentes en materia de tratados internacionales, a saber: 1) aprobación, 2) armonización legislativa, 3) cumplimiento, 4) seguimiento 5) actualización y 6) coordinación, como componente transversal de la política.

Para evaluar los resultados en materia de T.I., se aprobaron en el Programa Anual de Auditoría para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 (PAAF), las auditorías número 13-GB “Cumplimiento de tratados internacionales en materia de seguridad”; 32-GB, “Cumplimiento de tratados internacionales”; 218-DS “Cumplimiento de tratados internacionales en materia de salud”, y 398-DE “Cumplimiento de tratados internacionales en materia de comercio”.

^{23/} Suscrita en Viena el 23 de mayo de 1969 y entró en vigor en México, el 27 de enero de 1980.

^{24/} Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

^{25/} Diario Oficial de la Federación, publicado el 20 de mayo de 2013.

En conclusión, la suscripción y entrada en vigor de los tratados internacionales que suscribe el Estado mexicano busca hacer frente a la necesidad de establecer alianzas con los Estados extranjeros y los organismos internacionales que le permitan mantenerse en el debate sobre la definición del orden mundial, y aprovechar las oportunidades que ofrece el contexto internacional para impulsar sus intereses, a fin de mantener un posicionamiento internacional en los temas que establece como prioritarios en la agenda nacional.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que el proceso de aprobación cumplió con lo establecido en los diferentes instrumentos normativos; se identificó que se aprobaron 28 tratados internacionales en 2017, de los cuales, el 17.9% (5) entró en vigor hasta diciembre de 2017, el 53.6% (15) entró en vigor hasta septiembre de 2018 y 28.6% (8) no había entrado en vigor.

Referente a la armonización, la ASF revisó 75 expedientes correspondientes a los tratados internacionales que entraron en vigor de 2014 a 2017, con lo que se identificó información acerca de 72 tratados internacionales que contaron con la opinión favorable sobre la pertinencia de ser suscritos; aunado a lo anterior, se detectaron 93 tratados internacionales que contaron con algún tipo de reserva^{26/} o declaración interpretativa^{27/} de los cuales, el 9.7% (9) se clasificó como de no aceptación total o parcial por contravenir otras disposiciones; por lo que, se constató que en el 11.5% (164)^{28/} de los 1,420 tratados internacionales vigentes a 2017 se llevó a cabo el análisis para identificar la necesidad de armonizar dichos instrumentos internacionales. Respecto del 88.5% (1,256) si bien no fue posible identificar el análisis de la SRE sobre la armonización de los tratados internacionales con la legislación nacional, la ASF constató que al suscribir un tratado, se analizan las disposiciones del mismo y su compatibilidad o posible contradicción con la legislación mexicana, ya que en caso de que se determine la conveniencia de vincularse a un tratado que pudiera ser contradictorio a la legislación interna, es necesario la formulación de una reserva o una declaración interpretativa o, cuando se presente el caso, presentar iniciativas de ley.

Respecto del cumplimiento de tratados internacionales, se identificó que, para 2017, el Estado mexicano contrajo compromisos con la firma de 1,420 tratados internacionales, y que la Secretaría de Relaciones Exteriores fungió como entidad ejecutora, coordinadora o coadyuvante en el 24.6% (349). La Cancillería informó que fue la dependencia responsable de darle cumplimiento a un total de 199 tratados, el 57.0% de los 349 en los que tuvo alguna participación, de los cuales el 73.9% (147) fueron de activación y de cumplimiento continuo, y el 26.1% (52) puntuales e históricos; además, debido a que, de acuerdo con el tipo de cumplimiento de los tratados internacionales, en los instrumentos históricos y puntuales no se establece la necesidad de realizar actividades continuas o periódicas; éstos no fueron considerados para análisis. De los 147 tratados internacionales en los que se verificó cumplimiento, el 82.3% (121) correspondió a la categoría de activación, de los cuales, el 47.9% (58) no fue activado, el 25.6% (31) no requirió de ninguna acción adicional por parte de México desde el inicio de su vigencia, el 20.7% (25) registró acciones específicas y el 5.8% (7) no registró acciones. Asimismo, el 17.7% (26) fue de cumplimiento continuo, del cual, en el 65.4% (17) se llevaron a cabo acciones específicas, mientras que en el 34.6% (9) no se registraron acciones. En relación con los 150 (43.0%) tratados en los que la Cancillería tuvo alguna participación como autoridad coordinadora o coadyuvante, se desconoció su participación en las acciones de cumplimiento que llevó a cabo.

En lo que se refiere al seguimiento de los tratados internacionales, se identificó que del total de tratados vigentes en 2017 de activación y cumplimiento continuo (1,173), el 77.6% (910) de los tratados fueron reconocidos por las áreas de la SRE para implementar acciones de seguimiento, de los cuales, el 64.6% (588) son de activación y el

^{26/} En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, se establece en su artículo 2, inciso d, que se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización.

^{27/} En el Informe presentado durante su 63º periodo de sesiones (26 de abril a 3 de junio y 4 de julio a 12 de agosto de 2011), la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas define la "declaración interpretativa" como una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o por una organización internacional, por la que ese Estado o esa organización se propone precisar o aclarar el sentido o el alcance de un tratado o de algunas de sus disposiciones.

^{28/} La cantidad no corresponde a la suma de los 59 expedientes de los tratados internacionales que entraron en vigor de 2014 a 2017 y los 93 tratados internacionales que contaron con algún tipo de reserva o declaración interpretativa, ya que en ambos análisis se encuentra el Acuerdo de París.

35.4% (322) de cumplimiento continuo; en tanto que en el 22.4% (263) se desconoció la asignación respectiva por parte de la Cancillería. Asimismo, con información de las 18 secretarías de la APF y de la PGR, se constató que ésta no corresponde con el registro de la SRE, por lo que se constató que la dependencia ejecutora no cuenta con un mecanismo de coordinación para el seguimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano.

Consecuencias Sociales

En 2017, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en materia de tratados internacionales como parte de la política exterior, careció de normativa específica y de mecanismos para fundamentar su postura respecto a la suscripción de los instrumentos internacionales, contar con un registro sobre el cumplimiento de los tratados donde fungió como entidad ejecutora, y para la coordinación con la Administración Pública Federal, con el fin de dar seguimiento a la totalidad de los tratados internacionales; por lo que no fue posible conocer de qué manera, dichos instrumentos internacionales, fortalecieron las políticas públicas del Estado mexicano o en qué medida contribuyeron al cumplimiento de metas relacionadas con las prioridades nacionales.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones las cuales generaron: 10 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, las acciones realizadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores durante 2017, para contribuir en los procesos de aprobación, seguimiento y cumplimiento de los tratados internacionales, donde fungió como dependencia ejecutora, mostró debilidades en sus mecanismos, lo que no permitió fundamentar su postura respecto de la suscripción de un determinado tratado, contar con el registro sobre las acciones que llevó a cabo para darle cumplimiento a los tratados internacionales, así como implementar una herramienta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el seguimiento de los referidos instrumentos internacionales y, como componente transversal, no llevó a cabo la coordinación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo; por lo que no fue posible conocer de qué manera y en qué medida, la suscripción de tratados internacionales contribuyó al cumplimiento de los objetivos relacionados con las prioridades nacionales.

La atención de las recomendaciones contribuirá a la SRE establezca en su normativa en materia de tratados internacionales, la atribución de solicitar a la APF el instrumento que le permita fundamentar su postura respecto de la pertinencia de suscribir un tratado, contar con el registro sobre las acciones que llevó a cabo para darle cumplimiento a los tratados internacionales donde fungió como entidad ejecutora, implementar las herramientas suficientes en coordinación con la APF con la finalidad de dar seguimiento a dichos instrumentos internacionales, fortalecer su normativa acerca de la responsabilidad que tiene en el componente de actualización y contar con un registro de la alineación de los tratados internacionales con la planeación nacional y los beneficios esperados con la suscripción y cumplimiento de los tratados internacionales; lo anterior, a fin de dar certeza de que la entidad fiscalizada tendrá conocimiento acerca de los beneficios obtenidos que contribuyan a atender las prioridades nacionales.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Presupuesto basado en Resultados-Sistema de Evaluación del Desempeño (PbR-SED)

Auditoría de Desempeño: 2017-0-06100-07-0066-2018

66-GB

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del PbR-SED, en términos de la utilización de la información del desempeño de los programas presupuestarios y las políticas públicas para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Alcance

Se fiscalizó el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo del PbR-SED; la elaboración de la estructura programática, así como los resultados del monitoreo mediante la coordinación del incremento de las capacidades de los recursos humanos de la Administración Pública Federal (APF), de las entidades federativas y municipios en materia de Gestión por Resultados (GpR), la validación de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) y la verificación del avance del cumplimiento de objetivos y metas de los Pp y de la evaluación por medio de la coordinación de las evaluaciones dispuestas en el Programa Anual de Evaluación (PAE), el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM); la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades federativas; en los municipios y DTCDMX y la integración del Modelo Sintético de Evaluación del Desempeño (MSD).

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados fueron suficientes para determinar incidencia de la SHCP en el diseño, la implementación y los resultados de la operación del PbR-SED y la generación de información del desempeño de los programas del gobierno federal.

Antecedentes

En el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) 2013-2018, se identificó que existe una deficiente vinculación de los objetivos de los Programas presupuestarios con los del PND y los programas sectoriales; una carencia de visión estratégica sobre los productos y servicios públicos que se entregan a la población, una implementación tardía del monitoreo y la evaluación en las entidades federativas y municipios; falta de información estadística de los indicadores para valorar el cumplimiento de los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales; así como un bajo número de evaluaciones estratégicas, y para que los ASM derivados de las mismas sean vistos como un mecanismo de mejora, lo que ocasiona una carencia de información sobre el desempeño de los Programas presupuestarios y Políticas públicas para la toma de decisiones en cada fase del ciclo programático-presupuestario.

Para atender esa problemática, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata en su artículo 134 que los recursos públicos se administren bajo principios de eficiencia, eficacia y economía, para satisfacer los objetivos a los que están destinados. En concordancia con ello, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) dispone que el Sistema de Evaluación del Desempeño es el conjunto de sistemas metodológicos que permite realizar valoraciones objetivas del desempeño de programas y políticas públicas, a partir de la verificación del cumplimiento de metas sobre la base de indicadores estratégicos y de gestión, para conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y su impacto social. La SHCP es la responsable de la programación, presupuestación y control del gasto público, la operación y supervisión de los mecanismos de evaluación y monitoreo de dicho gasto, así como de la rendición de cuentas, a fin de contar con información sobre el desempeño de los Programas presupuestarios y políticas públicas para la toma de decisiones presupuestarias. Asimismo, en lo que respecta al PbR-SED, es responsable de su diseño, la creación de una cultura de gestión por resultados, la aprobación de las MIR, el seguimiento de los objetivos y resultados contenidos en las mismas; la evaluación de los Programas presupuestarios; el seguimiento de los resultados de las evaluaciones mediante los Aspectos Susceptibles de Mejora; la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades

federativas y los municipios; la medición de la calidad del gasto con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD), e incentivar el uso de la información en el ciclo programático-presupuestario.

Resultados

En 2017, en materia de diseño del PbR-SED, se identificó que existieron debilidades en la normativa que limitan el adecuado desarrollo del proceso presupuestario, ya que no existió una disposición que indicara la unidad administrativa de la SHCP que sería la responsable de la verificación del desempeño; tampoco se contó con una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas; no se estableció un tope máximo del porcentaje del presupuesto aprobado que pudiera ser afectado por las adecuaciones presupuestarias, situación que originó movimientos discrecionales del gasto público y desincentivó la adecuada programación y presupuestación del mismo; tampoco se especificó que la evaluación de los Pp realizada por la Cámara de Diputados fuera parte del SED y si ésta debería ser pública.

Respecto de la dimensión presupuestal del PbR-SED se identificó que, a 2017, el Pp P002 “Diseño y conducción de la política de gasto público” y el P003 “Evaluación de los programas sociales” contaron con recursos para operar dicho sistema; sin embargo, no fue posible determinar los recursos destinados para la operación exclusiva del PbR-SED, ya que con los recursos de esos programas se realizaron otras actividades, y los costos de las evaluaciones no están integrados, incluidos los del Fideicomiso para la Evaluación de los Fondos de Aportaciones Federales (FIDEFAF).

El análisis del diseño institucional operativo de la política pública del PbR-SED se dividió principalmente en cinco macroprocesos: la estructura programática, una cultura de gestión por resultados; aprobación de los indicadores; evaluación, y seguimiento. En cuanto a la estructura programática se integró mediante la clasificación administrativa por 48 ramos presupuestales, el 54.1% (26) correspondió a ramos administrativos; el 16.6% (8), a ramos autónomos; el 16.6% (8) a ramos generales del gasto programable y no programable; el 4.2% (2), a entidades de control directo; el 4.2% (2), a empresas productivas del Estado; y los 2 restantes (4.2%) al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía; sin embargo, presentó deficiencias, ya que de los 13 procesos, el 23.1% (5) presentó problemas en la falta de definición de la finalidad, función, subfunción y actividad institucional en los Pp; así como en la falta de vinculación de 20 de los objetivos de los programas sectoriales con los Programas presupuestarios.

La SHCP realizó las actividades de programación con base en la estructura programática dispuesta para tal efecto. En ese año, el gasto público se integró mediante la clasificación administrativa por 48 ramos presupuestales, 27 funciones, 92 subfunciones y 268 actividades institucionales y 899 Pp para organizar las asignaciones de recursos de los programas federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas. Con la reestructuración de los Pp derivada de la reingeniería del gasto público con el enfoque de “Presupuesto Base Cero” prevista por la dependencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, la estructura programática se redujo en 19.3%, de 1,087 Pp en 2015 a 877 en 2016; sin embargo, de 2016 a 2017, la reestructuración de los Pp implicó un incremento de aquellos que no tuvieron una vinculación específica con la clasificación funcional del gasto, ya que pasaron de 155 a 181, lo que significó un aumento del 19.9%. La reestructuración del gasto público no consideró la vinculación funcional, situación que se vio reflejada en un incremento de los Pp con funciones dispersas, que no permiten informar y dar trazabilidad sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales a los cuales se destina el gasto público, por lo que no se justificó que dichas modificaciones tuvieron por objeto facilitar el examen del presupuesto. Adicionalmente, se determinó que existe una tendencia a optar por la exención del registro de la MIR, ya que se observa un incremento de la proporción del gasto programable que no cuenta con indicadores estructurados en un mecanismo de seguimiento de los objetivos y metas previstos, situación que limita la toma de decisiones presupuestarias con base en información del desempeño.

En la creación de una cultura de gestión por resultados, en 2017 la SHCP recibió 70 solicitudes de capacitación y realizó actividades para 78 dependencias y entidades, 11.4% más de las que le solicitaron y coordinó acciones de formación y capacitación en materia de GpR a 14,329 servidores públicos capacitados, el 6,057 (42.3%) fueron del ámbito federal; 4,932 (34.4%) fueron del ámbito estatal y 3,340 (23.3%) fueron servidores municipales; sin embargo, no cuantificó a su población objetivo por lo que no cuenta con parámetros para identificar las necesidades de capacitación en materia de GpR, a fin de planear actividades que contribuyan a la mejora de los mismos y mejorar la calidad del gasto público.

En relación con la aprobación de las MIR, se verificó que la SHCP revisó 292 (98.6%) de las 296 que no se encuentran incluidas en el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social y el promedio general de calificación fue de 80.3 puntos, de las cuales el 53.4% (156) tiene aspectos que mejorar tanto en la

lógica vertical como horizontal, por lo que se ubicaron en las categorías de MIR “Pre-factible” y MIR “No factible”, mientras que el 46.6% (136) se consideraron “Factibles”. En cuanto a las 377 recomendaciones emitidas, la principal observación, con el 33.9% de recomendaciones (128), se relacionó con ajustar la sintaxis y la redacción conforme a la Metodología del Marco Lógico, por lo que las MIR siguen presentando deficiencias en su diseño; asimismo, no se puede dar seguimiento ágil a las observaciones emitidas, ni al rastreo y control de los cambios realizados, ya que la información de las recomendaciones y de la revisión de los indicadores no estuvo sistematizada.

En lo que respecta al seguimiento, la SHCP remitió los cuatro informes trimestrales correspondientes al ejercicio fiscal 2017 a la Cámara de Diputados los cuales, en sus anexos de Finanzas Públicas, incluyeron la información sobre el avance del SED de los Pp que ejercieron recursos en los periodos comprendidos en cada informe. En cuanto al reporte de avances de los indicadores fue en promedio de 94.5% para los Pp que contaron con MIR y de 84.7% para los que contaron con FID y el 61.3% para el Ramo 33, lo que evidenció que existe disparidad en dicho reporte. Se identificó que la información reportada en los anexos de los informes trimestrales contiene deficiencias que impiden el uso de la misma, ya que no se pudieron relacionar los Pp que contaron con recursos en cada trimestre con los indicadores, lo que no permitió verificar que los recursos se hayan ejercido para atender los objetivos y metas establecidos.

En cuanto al avance en el cumplimiento de metas de los indicadores contenidos en los 24 Ramos Administrativos y dos entidades de control directo que contaron con MIR y ejercieron recursos al cuarto trimestre, de 4,138 indicadores 2,694 (65.1%) cumplieron con las metas, 691 (16.7%) no alcanzaron sus metas y 753 (18.2%) sobrepasaron sus metas, lo que implica deficiencias en la planeación para establecerlas e incluso ajustarlas durante el ejercicio fiscal. La distribución de los indicadores, de acuerdo a su dimensión, los que miden la calidad son los que muestran un cumplimiento de metas mayor que en las otras dimensiones con un 77.8% en promedio, pero fueron los segundos de menor número y los de menor cumplimiento los de eficiencia con un promedio de 57.1%. Asimismo, de los 4,138 que contienen las MIR el 82.9% (3,431) miden la dimensión de eficacia, 12.1% (502) la de eficiencia, 3.1% (130) la calidad y 1.8% (75) la economía, lo que denota que se ha dado prioridad a la evaluación de la eficacia de los programas y en los informes no se encuentra la medición del impacto social del ejercicio del gasto público ni del cumplimiento de los objetivos de los Programas.

En cuanto a la evaluación, la SHCP no incluyó en el PAE 2017 evaluaciones de indicadores, de impacto, ni estratégicas, a los programas presupuestarios relacionados con las obligaciones del Gobierno Federal, entre ellas las pensiones y jubilaciones y las aportaciones a la seguridad social; ni a los compromisos del Gobierno Federal, como son las obligaciones de cumplimiento de resolución jurisdiccional y desastres naturales, debido a la falta de una metodología autorizada en la que se establezcan los criterios a considerar para elaborar el PAE. Se acreditó la realización de 39 (70.9%) de las 55 evaluaciones a coordinar por la SHCP, de las cuales 12 (30.8%) se efectuaron en 2017 y 27 (69.2%) en 2018 y las 16 (29.1%) evaluaciones restantes no fueron reportadas por la dependencia en el Portal de Transparencia Presupuestaria (PTP). Asimismo, 26 (47.3%) contaron con prórroga y 29 (52.7%) no. De las 26 evaluaciones con prórroga para su entrega, el 57.7% (15 evaluaciones) no se realizó; el 30.8% (8 evaluaciones) se entregó en 2018, cuando la fecha autorizada por la Secretaría fue 2017; y el 11.5% (3 evaluaciones), si bien se autorizó su entrega para 2018, la SHCP no contó con mecanismos de control que aseguraran y permitieran verificar que se entregaron en los plazos que la dependencia autorizó, lo cual desvinculó las evaluaciones del ciclo presupuestario.

En materia de seguimiento de los resultados de las evaluaciones, la normativa aplicable para los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) se encuentra desactualizada y persiste la ausencia de plazos perentorios para el registro y conclusión de los ASM, además de que no establece un plazo para que la secretaría envíe la problemática de los aspectos de carácter no social a las instancias competentes. Las entidades y dependencias reportaron 190 ASM, derivados de 51 evaluaciones, coordinadas por la SHCP, y 215 ASM con avance registrado del 100.0% en 2017, derivados de 48 evaluaciones en el periodo 2013-2016. De los 215 ASM, el 48.8% (105) concluidos en 2017, se generó para corregir actividades del programa; el 17.7% (38) para reorientar los programas, en términos del nivel Propósito de las MIR; el 15.8% (34) para modificar los apoyos de los programas; el 5.1% (11) para reforzar los programas por medio de sinergias con otros o por fusión; el 4.2% (9) fue una combinación de dos o más tipos de mejora para corregir, modificar, adicionar y reorientar los programas evaluados; no obstante, en el 8.4% (18) de los ASM, no fue clasificado el tipo de mejora.

En cuanto a la implementación y consolidación del PbR-SED en las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (DTCDMX), no se establecieron objetivos, metas e indicadores para medir la contribución de la implementación y consolidación del modelo PbR-SED en la mejora de la calidad del gasto federalizado con base en los preceptos del SED. Los resultados del diagnóstico realizado por la SHCP en

la materia evidenciaron que el promedio nacional de las 32 entidades federativas en la implementación del PbR-SED fue de 65.3 puntos, y arriba de este se ubicaron 17 entidades y 15 por debajo. Asimismo, en el caso de los municipios de una selección de 62 municipios (dos por cada entidad) y 2 DTCDMX para evaluar el proceso de consolidación del PbR-SED, cuatro no proporcionaron información, por lo que de los 60 evaluados, 2 alcanzaron un rango alto con una calificación superior a 70.0 puntos, 3 con un rango medio bajo entre 60.0 y 69.9; 4 puntos con rango medio bajo entre 50.0 y 59.9 puntos y los 51 restantes con rango bajo, lo que ubicó al promedio nacional en una calificación del 26.0 puntos.

Para determinar la existencia de la inercialidad del gasto se identificaron 283 Pp del gasto programable de la APF que de 2013 a 2017 no tuvieron modificaciones en su estructura programática, y se analizó si el programa presupuestario fue incluido dentro del PAE; si atendió o no ASM que derivaron de las evaluaciones; si sus indicadores fueron evaluados por el CONEVAL (sólo cuando corresponden a Desarrollo Social); si su MIR fue evaluada por la SHCP (cuando no corresponden a Desarrollo Social), y si tuvo resultados registrados en el MSD. A 2017, se identificó que, 51.9% (147) de los 283 Pp analizados presentaron 25.0% o menos de la información sobre su desempeño, 32.9% (93) tuvieron más de 25.0% al 50.0%; 10.9% (31), de 55.0% al 75.0% y 4.2% (12) más del 75.0%; asimismo, el 15.5% (44) no presentó información alguna sobre su desempeño. Considerando un umbral del 75.0% de disponibilidad de información del desempeño, se considera que 16 (5.6%) de los 283 Pp analizados por la ASF pudieran tener condiciones de evaluabilidad del gasto y, en esos casos, la información del desempeño podría ser utilizada en las decisiones tomadas en el ciclo programático presupuestario. Los 44 Pp que no contaron con información de su desempeño constituyen un área de riesgo para el uso inercial y discricional de los recursos públicos, ya que no están en condiciones de vincular su desempeño con las asignaciones presupuestarias.

De 2013 a 2017, el Proyecto de PEF, el PEF y el ejercicio de recursos no se vincularon debido a que el primero pasó de 3,625,554.2 millones de pesos a 3,497,659.7 millones de pesos, en esos años; el segundo de 3,669,543.4 millones de pesos a 3,550,387.6 millones de pesos, montos superiores en 1.2% (43,989.2 millones de pesos) y 1.5% (52,727.9 millones de pesos), respectivamente; y el último de 4,008,534.3 millones de pesos a 3,931,021.6 millones de pesos, lo cual significa montos mayores al PEF en 9.2% (338,990.9 millones de pesos) y 10.7% (380,634.0 millones de pesos), respectivamente. La SHCP recibió 7,467 solicitudes de ampliaciones y reducciones, de las cuales 72.4% (5,406) fue aceptado por un monto de 832,194,319.6 miles de pesos, 79.1% del total, y 27.6% (2,061) fue rechazado por un monto de 220,404,720.0 miles de pesos, 20.9% del total solicitado. De las solicitudes de adecuación aceptadas, 79.7% (4,311) se gestionó en el periodo del 11 de enero de 2017 al 20 de diciembre de 2017, mientras que 20.3% (1,095) se tramitó entre el 21 de diciembre de 2017 y el 27 de febrero de 2018 por un monto de 206,960,189.1 miles de pesos, a pesar de que no deberían gestionarse mediante el sistema de control de adecuaciones, ya que sólo se deben autorizar en el periodo comprendido entre el primer día hábil de enero y el 20 de diciembre, por lo que las 1,095 adecuaciones autorizadas fueron gestionadas de forma extemporánea, sin que la Secretaría justificara su autorización, excediendo el plazo establecido. Asimismo, las justificaciones a las variaciones del gasto no permiten identificar de qué manera dichas adecuaciones presupuestarias contribuyeron al mejor cumplimiento de los objetivos de los Pp de los ejecutores del gasto; además, se comprobó que en 2017, la SHCP no recibió opiniones por parte de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública respecto de las adecuaciones realizadas por un monto mayor al 5.0% del presupuesto total de los ramos que registraron adecuaciones, lo que muestra un comportamiento discrecional.

En 2017, la SHCP contó con el Modelo Sintético de Información del Desempeño (MSD) que sirve para integrar, concentrar, consolidar y sintetizar la información del desempeño disponible, con el cual se evaluó al 94.3% (577 Pp) de los 612 Pp pertenecientes a los Ramos Administrativos, Ramos Generales y entidades sujetas a control presupuestario directo que forman parte del gasto programable y que ejercieron recursos fiscales en ese ejercicio. De Pp evaluados por la SHCP el 64.1% (370) obtuvo calificación alta y media alta, lo cual representó un cumplimiento del 94.0% respecto del 68.0% a lo establecido como meta en el indicador "Programas presupuestarios del gasto programable con un nivel de logro satisfactorio" del Pp P002. Asimismo, 48.9% (282) de los 577 Pp fue evaluado con el MSD con información de tres o más variables calificadas por el modelo, lo cual representó un cumplimiento en 122.2%, respecto de la meta del 40.0% en establecida para el indicador "Programas Presupuestarios con 3 o más elementos de información estructurada de desempeño" de la MIR del Pp P002, no obstante este cumplimiento recae en la información generada por el CONEVAL, ya que si sólo se toman los Pp a cargo de la secretaría el porcentaje de cumplimiento sería del 31.5%. El 15.3% (88) de los programas presupuestarios revisados con el MSD contaron con elementos para evaluar los cinco parámetros del modelo, de éstos ninguno obtuvo calificación Baja o Media Baja y el 9.1% (8) alcanzaron la clasificación de Alto, a diferencia del 33.6% (99) de programas calificados como Alto evaluados con dos variables. La ponderación utilizada por el MSD afecta la valoración del programa presupuestario al privilegiar a los programas que son evaluados con menor número de variables otorgándoles mejores calificaciones que aquellos que cuentan con más parámetros a evaluar; además permite ocultar deficiencias en el ejercicio del gasto de los Pp y la calidad de la MIR, ya que se pueden

obtener calificaciones Medio Alta y Alta, a pesar de ser calificados como Bajo y Medio Bajo en los parámetros PEF y MIR, generando una valoración inadecuada del Pp.

En lo que respecta al uso de la información en el ciclo programático-presupuestario, con base en el análisis de los Manuales de Procedimientos de las Oficinas Mayores y sus Direcciones Generales de 18 Ramos Administrativos, vigentes en 2017, la ASF identificó que 11 de las 18 (61.1%) dependencias no tenían establecido en sus manuales de procedimientos los mecanismos mediante los cuales se incorporaría la información del desempeño en cada una de las fases del ciclo programático presupuestario; en 4 (22.2%) lo tenían establecido en todas las fases y en 3 (16.7%) definió su uso en alguna de las fases de dicho ciclo. En la fase de planeación, el 22.4% (4) de las 18 dependencias establecieron los mecanismos para incorporar la información del desempeño en esa fase; el 33.3% (6) en la programación, 33.3% (6) en la presupuestación; 27.8% (5) en el ejercicio del gasto, en 27.8% (5) en su control, el 22.2% (4) en la evaluación y 27.8% (5) en la rendición de cuentas.

Consecuencias Sociales

En 2017, mediante la operación del PbR-SED, la SHCP generó información del desempeño de los programas y políticas públicas diferentes al desarrollo social; capacitó a 14,329 servidores públicos en materia de GpR; revisó las MIR de los 292 Pp no incluidos en el Inventario de Programas y Acciones Federales de ese año, y coordinó 39 de las 55 evaluaciones contenidas en el Programa Anual de Evaluación para mejorar el desempeño de los programas y políticas públicas no sociales; sin embargo, existieron limitantes en el proceso decisional del gasto público, ya que no se acreditó el uso de la información en el ciclo programático-presupuestario. El cumplimiento parcial de los principios y mecanismos del Presupuesto basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, ha limitado su contribución en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto para la producción de bienes y servicios destinados a la población en su conjunto.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 observaciones las cuales generaron: 46 Recomendaciones al Desempeño.

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

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, la SHCP, mediante el monitoreo, la evaluación, el seguimiento, la capacitación y la coordinación con las entidades federativas y municipios, generó información sobre el desempeño de los programas y políticas públicas; sin embargo, a más de diez años de operación, ésta no fue de calidad, ya que no se informó sobre el cumplimiento de los objetivos, ni se vincularon éstos con los Pp; no se acreditó que se usó en la toma de decisiones en todas las fases del ciclo programático-presupuestario; existieron deficiencias en su diseño y operación, debido a que existieron debilidades en la normativa, como la falta de una unidad de la SHCP encargada de la verificación del desempeño y la ausencia de una metodología para verificar la vinculación de los elementos con las categorías programáticas, que limitan la evaluación y mejora de las MIR y la realización oportuna de las evaluaciones de los Pp; no se ha modificado el mecanismo de seguimiento de los ASM desde 2011, a fin de establecer plazos perentorios para su conclusión dependiendo de su prioridad, y éstos se siguen viendo como un trámite más que como un elemento de mejora; el 53.4% de los 296 Pp distintos al ámbito de desarrollo social fueron calificados con una MIR "Pre-factible" y MIR "No factible"; sólo se acreditó la realización del 39 (70.9%) de las evaluaciones del PAE, debido a que la SHCP no contó con mecanismos de control y apremio que aseguraran su entrega en los plazos que la dependencia autorizó, lo cual desvinculó las evaluaciones del ciclo presupuestario, y en este mecanismo no se incluyeron evaluaciones de impacto ni estratégicas; el 15.3% (88) de los 577 Pp valorados por el MSD contaron con elementos para evaluar los cinco parámetros del modelo, además de que la ponderación utilizada por el MSD afecta la valoración del Pp evaluados con menos variables y permite ocultar deficiencias en el ejercicio del gasto de los Pp y la calidad de la MIR; los municipios y DTCDMX obtuvieron un rango bajo en el avance de la implementación y consolidación del PbR-SED, y no se ha determinado el costo que implica este esfuerzo, lo que ha limitado la contribución del PbR-SED en la reducción del ejercicio inercial de los recursos y en la mejora de la calidad del gasto para la producción de bienes y servicios destinados a la población en su conjunto.

La atención de las recomendaciones por parte de la SHCP, en coordinación con el CONEVAL, permitirá fortalecer el diseño y operación del PbR-SED, mediante la modificación de la normativa del PbR-SED, la generación de información del desempeño útil y en los plazos establecidos, la vinculación de dicha información con el proceso presupuestario, y se contribuya a generar una gestión pública orientada a resultados que permita la reducción del

ejercicio inercial de los recursos y la mejora de la calidad del gasto, a fin de cumplir los objetivos y metas de la planeación nacional.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en coordinación con la Comisión de Puntos Constitucionales, analice la pertinencia de modificar el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a efecto de establecer un tope máximo del monto de adecuaciones que podrá realizar el Poder Ejecutivo al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y se definan los mecanismos mediante los cuales la Cámara de Diputados podrá valorar las mismas, a fin de verificar que se realizaron para contribuir al mejoramiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0035-2018

35-GB

Objetivo

Revisar el marco institucional, el análisis de conveniencia y los avances de los proyectos desarrollados mediante el esquema de Asociación Público-Privada, como opción de financiamiento de la inversión pública en infraestructura y prestación de servicios, su información contable, financiera y presupuestaria, la administración del riesgo y su posible impacto en las finanzas públicas.

Alcance

Comprende la evaluación global de los proyectos de Asociación Público Privada federales aprobados a 2017,^{29/} en diferentes etapas de desarrollo, revisados y autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y financiados mediante créditos preautorizados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), así como su probable impacto en las finanzas públicas federales:

- Los 16 proyectos de Asociación Público-Privada puros previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, con un monto total de inversión de 8,473.2 millones de pesos de 2017: 7 proyectos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por 3,803.5 millones de pesos; 5 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por 2,064.8 millones de pesos y 4 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por 2,604.9 millones de pesos.
- Adicionalmente, 2 proyectos autofinanciables de la SCT reportados por la SHCP.

Antecedentes

El Reporte sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial mostró que México tiene un gran rezago frente a otras economías de similar tamaño y ocupó la posición 62 en infraestructura, de un total de 137 países, a pesar de ser la economía 11 del mundo en 2017.

En los últimos años, el Ejecutivo Federal ha fomentado diversos esquemas de financiamiento de la inversión pública en infraestructura, como las Asociaciones Público Privadas (APP). En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, se planteó promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de alto beneficio social debido a que, en algunos casos, la infraestructura es insuficiente o de baja calidad, por lo que se consideró necesario potenciar la inversión, lo que se traduciría en mayor crecimiento y productividad. En el Paquete Económico 2017, como parte de la estrategia de racionalización de los recursos públicos, se propuso impulsar las APP.^{30/}

Con la finalidad de atender las necesidades de infraestructura y ante las limitaciones presupuestarias, en el PEF 2017 se autorizaron 6 proyectos de APP (4 del sector comunicaciones y transportes y 2 del sector salud) y también se reportaron 10 proyectos de ejercicios fiscales anteriores (2014-2016) con un monto total de inversión de 8,473.2 millones de pesos de 2017.

Resultados

Para 2017, el monto máximo anual de gasto programable para proyectos de APP estimado por la SHCP fue de 33,622.2 millones de pesos, el cual se presentó en el PEF, de acuerdo con los artículos 24 de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) y 32 de su Reglamento. Sin embargo, no se reportaron en la Cuenta Pública las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP en comparación el monto

^{29/} Para determinar la materialidad en la planeación y ejecución de la auditoría, se consideraron los criterios y las guías incluidas en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 400 “Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento” y la ISSAI 4000 “Norma para las auditorías de cumplimiento”.

^{30/} De 2010 a 2017, la formación bruta de capital fijo se mantuvo entre 21.0% y 23.0% del Producto Interno Bruto (PIB). La inversión privada se incrementó de 16.0% a 19.2% del PIB y compensó la caída de la inversión pública, que pasó de 5.6% a 3.2% del PIB.

máximo anual, a efecto de informar sobre su cumplimiento y que los compromisos presupuestarios fueron acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.

En la Cuenta Pública 2017, la SHCP reportó información sobre los 16 proyectos de APP puros, pero las dependencias y entidades responsables utilizaron criterios distintos para su presentación: en 2 proyectos de 2016, la SCT actualizó por inflación entre la fecha de licitación y el 31 de diciembre de 2017; en 4 proyectos, el ISSSTE reportó a valor presente los flujos de pagos con una tasa social de descuento de 10.0%, mientras que en los proyectos del IMSS no se actualizaron. Por lo anterior, no fue posible cuantificar el valor total de los 16 contratos a precios de 2017 y conocer a cuánto ascenderían las obligaciones por APP puros en ese ejercicio fiscal.

La SHCP informó a la ASF sobre 2 proyectos de APP federal autofinanciables (Red Compartida y Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo) cuyo monto total de los contratos suma 135,303.4 millones de pesos; sin embargo, desconoce el número de proyectos de esta modalidad, así como los costos y riesgos para el sector público, debido a que el Reglamento de la LAPP sólo establece que, en el caso de los proyectos autofinanciables, la SHCP emitirá una opinión vinculante cuando la dependencia o entidad federal responsable la haya solicitado. No obstante, el sector público con estos proyectos asume compromisos, los cuales podrían generar una demanda de recursos públicos debido a un inadecuado diseño o implementación del proyecto. La ASF detectó que, en conjunto, los riesgos retenidos por el sector público en los 2 proyectos autofinanciables ascendieron a 30,280.8 millones de pesos, mientras que en los 16 puros el monto fue de 8,014.5 millones de pesos.

Durante la auditoría se detectaron 2 proyectos autofinanciables adicionales: BIRMEX, a cargo de la Secretaría de Salud, con nueve modificaciones en su contrato, y Viaducto la Raza-Indios Verdes-Santa Clara, de la SCT, que actualmente se encuentra suspendido. Estos proyectos no solicitaron una opinión vinculante a la SHCP, por lo que no fueron revisados por esa dependencia, ni proporcionaron la información para los Informes Trimestrales y el Portal de Transparencia Presupuestaria, lo cual limita su seguimiento, así como la transparencia y rendición de cuentas al respecto.

Conforme a la normativa vigente, en la modalidad de autofinanciables, al no demandar recursos presupuestarios, no requieren autorización de la SHCP, ni de la Cámara de Diputados, por tanto, no aparecen en el PEF, ni en la Cuenta Pública. No obstante que los recursos para su desarrollo y ejecución provienen del sector privado, involucran la provisión de algún bien o servicio público (concesión carretera o espectro radioeléctrico, por ejemplo), por lo que se requiere que la SHCP establezca controles para los proyectos de naturaleza autofinanciable.

La SCT (7), el IMSS (4) y el ISSSTE (5) determinaron la rentabilidad social de los 16 proyectos de APP puros vigentes a 2017 y la conveniencia de realizarlos mediante un esquema de APP. Sin embargo, en los expedientes de 12 proyectos la ASF no encontró evidencia de la revisión de la SHCP respecto del análisis de rentabilidad social y sólo en el proyecto autofinanciable de la Red Compartida de la SCT se incluyó la correspondiente al análisis de conveniencia. Además, la SHCP no cuenta con información de los contratos de APP, ni del cierre financiero y desconoce si los proyectos presentaron alguna problemática posterior a su aprobación, por lo que existen deficiencias en el control y en el seguimiento efectuado por la entidad fiscalizada para la preparación, aprobación y ejecución de los proyectos de APP.

La metodología establecida por la SHCP para el cálculo del Comparador Público Privado (CPP), en el caso de los proyectos autofinanciables, no permite estimar el ahorro real generado por un esquema de APP comparado con el proyecto público de referencia. En el proyecto de la Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo el pago al desarrollador no incluyó el costo de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto y el riesgo transferible, mientras que, en el proyecto de la Red Compartida, el CPP no consideró el pago al desarrollador, por lo que se estimaron ahorros de 76.3% y 37.9%, respectivamente. Con base en el análisis de la ASF, los resultados del valor por dinero determinado por dicha metodología subestimaron el costo del APP, lo que lo sesga como una opción más conveniente.

El marco normativo vigente para las APP en 2017 sólo estableció la obligación de comunicar o requerir la autorización en el cambio de alcance de los proyectos de APP que involucran recursos presupuestarios, por lo que las modificaciones relacionadas con los autofinanciables no estuvieron reguladas, lo que limitó su adecuado diseño y viabilidad e implicó riesgos adicionales para el sector público.

A 2017, se materializaron riesgos de especificaciones en el proyecto, macroeconómicos y financieros, que incrementaron las obligaciones del sector público en las APP: en dos proyectos a cargo del ISSSTE se modificó el alcance por variaciones que superaron 10.0% el valor real del proyecto, debido a actualizaciones en las variables macroeconómicas, ampliación del servicio y cambios en los términos y condiciones en el crédito en firme otorgado por BANOBRAS; mientras que en los cuatro proyectos del IMSS, se comunicaron actualizaciones por variaciones

en la inflación, en el tipo de cambio y en la tasa de interés, que no excedieron en 10.0% real el valor del proyecto, por lo que no implicaron cambios de alcance; no obstante, aumentaron la contraprestación que el sector público pagará al desarrollador por los servicios y bienes suministrados durante el plazo del contrato.

Como hechos posteriores, a octubre de 2018, 6 de los 18 proyectos no habían obtenido el financiamiento, de los cuales destacan 3 de la SCT que se encuentran en operación. La LAPP y su Reglamento no disponen plazo para que el desarrollador concrete el cierre financiero; en los contratos de APP, las dependencias y entidades responsables fijan los plazos y las prórrogas para dicho cierre y, en algunos casos, no se establecen. Al iniciar un proyecto sin contar con la aprobación de los recursos suficientes, existe el riesgo de no obtener el faltante para concluirlo, por lo que es necesario que el desarrollador logre el cierre financiero antes del inicio del proyecto, a fin de asegurar los recursos para su sostenibilidad en la etapa de operación y evitar que la obra quede inconclusa o demande recursos públicos.

La banca comercial ha financiado los proyectos de APP del sector de comunicaciones y transportes; sin embargo, no le han resultado atractivos los de infraestructura social del sector salud. La falta de bancabilidad podría llevar a que los proyectos se financien en condiciones menos favorables en comparación con otros proyectos, lo que elevaría su costo para el sector público. Por lo anterior, BANOBRAS y la SHCP desarrollaron esquemas crediticios preautorizados para los proyectos hospitalarios, a fin de generar certidumbre de que el ganador tendrá el financiamiento disponible. En 2017, de los dos proyectos financiados por BANOBRAS, a la Clínica Hospital de Mérida, Yucatán, del ISSSTE, se le otorgó el grado crediticio más alto, el cual implica el menor nivel de riesgo y de tasa de interés, y la Red Compartida de la SCT obtuvo un riesgo crediticio medio.

De acuerdo con las mejores prácticas contables, las obligaciones adquiridas por el Gobierno Federal en la contratación de proyectos de APP deben ser cuantificadas y reveladas en la información financiera. No obstante, a octubre de 2018, no se informó sobre las APP en los estados financieros de las dependencias y entidades que las operan (SCT, IMSS e ISSSTE), ni en los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal, por lo que no se revelaron los compromisos adquiridos por los pagos futuros, pasivos contingentes y demás riesgos que el sector público asumió por los contratos de APP.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 11 Recomendaciones.

Además, se generaron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, el esquema de financiamiento fomentado por el Gobierno Federal para atender el problema del rezago en infraestructura, denominado APP, presentó riesgos. Si bien la SHCP planteó compensar la disminución de la inversión pública mediante la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, en ese año sólo 2 de 18 proyectos de APP federales estaban en operación, mientras que el resto se encontró en ejecución, licitación o, incluso, en rescisión del contrato; asimismo, presentó deficiencias en su gestión: al no acreditar que verificó que cada proyecto es susceptible de generar un beneficio social neto y es más conveniente respecto de otras opciones; desconocer el número de proyectos autofinanciables y los riesgos que representan para el sector público; no contar con información de los contratos de APP, ni del cierre financiero de los proyectos, y efectuar un seguimiento limitado de los proyectos en las etapas de ejecución y operación. Las APP generan obligaciones directas y contingentes para el sector público, y su inadecuada implementación podría representar una carga adicional para las finanzas públicas, por lo que es necesario reforzar los procesos de administración de riesgos.

Las recomendaciones emitidas se enfocan en fortalecer el marco institucional y la normativa correspondiente a las APP; establecer mecanismos de control, mejorar la revisión, evaluación y seguimiento de los proyectos de APP, en sus diversos esquemas de financiamiento; acreditar que los proyectos tienen la capacidad de generar un beneficio social neto; dar certeza a la determinación de su viabilidad y asegurar que son la opción más conveniente; garantizar los recursos suficientes para el desarrollo de los proyectos y que los compromisos contraídos son acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal; conocer el monto de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades respecto de dichos proyectos; informar sobre la situación actual de este tipo de proyectos y los riesgos que representan para el sector público, y mejorar la transparencia y la calidad de la información presupuestaria y financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, analice la pertinencia de adicionar un párrafo en el artículo 14 de la LAPP, para establecer que la SHCP revise el análisis de conveniencia de todos los proyectos de APP, independientemente de la fuente de financiamiento, a fin de dar certeza a la determinación de la viabilidad de estos proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos. [Resultado 3]
- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, considere establecer en el artículo 24 de la LAPP, que las modificaciones del alcance de los proyectos de APP autofinanciables, se presenten a la SHCP para su análisis y opinión favorable, a fin de dar certeza a la determinación de la viabilidad de los proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos. [Resultado 4]
- Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, considere establecer en el artículo 96 de la LAPP, que el desarrollador deberá obtener el cierre financiero previo al inicio del proyecto de infraestructura de APP, a fin de asegurar los recursos para su sostenibilidad en la etapa de operación. [Resultado 5]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**FONDEN.- Recursos Autorizados para la Atención de Desastres Naturales (Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017)**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0042-2018

42-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos autorizados para la atención de desastres naturales mediante el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), para comprobar que éstos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	14,109,934.9
Muestra Auditada	2,955,712.5
Representatividad de la Muestra	20.9%

De los 14,109,934.9 miles de pesos autorizados en 2017 por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para atender las acciones de reconstrucción y los daños ocasionados a la infraestructura de diversos sectores debido a la ocurrencia de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, que afectaron los municipios de 9 estados, se revisó un importe de 2,955,712.5 miles de pesos, correspondientes a los sectores hidráulico, educativo y carretero, por conducto de las instancias ejecutoras Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y las secretarías de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de Educación Pública (SEP), así como de los respectivos institutos de infraestructura educativa de los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, monto que representa el 20.9% del total de los recursos autorizados, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE LA MUESTRA
(Miles de Pesos)

Sector	Instancia Ejecutora	Gastos de Evaluación de Daños	Apoyos Parciales Inmediatos	Reconstrucción	Total
Hidráulico	CONAGUA		219,858.3	183,147.8	403,006.1
Educativo	SEP (INIFECH, IOCIFED e INEIEM)	7,712.4	571,598.8	1,384,432.6	1,963,743.8
Carretero	SCT		588,962.6		588,962.6
Total		7,712.4	1,380,419.7	1,567,580.4	2,955,712.5

FUENTE: Cédula de integración del alcance de la auditoría

Antecedentes

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, y autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, que permitan apoyar tanto a los gobiernos estatales cuando los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores superan su capacidad financiera y operativa de respuesta, como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El FONDEN se integra por los instrumentos siguientes: el Fondo Revolvente FONDEN a cargo de la Secretaría de Gobernación; el Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación y el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales.

El principal componente presupuestario del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) es el programa presupuestario N001 "Fondo de Desastres Naturales" perteneciente al Ramo 23 "Provisiones Salariales y

Económicas”, cuyo mecanismo financiero de ejecución del gasto corresponde al Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales.

El programa presupuestario N001 “Fondo de Desastres Naturales” se encuentra incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en su meta nacional “México en Paz”, y en lo referente al Objetivo 1.6. “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano”, así como en sus estrategias 1.6.1. “Política estratégica para la prevención de desastres”, Línea de acción “Fortalecer los instrumentos financieros de gestión del riesgo, privilegiando la prevención y fortaleciendo la atención y reconstrucción en casos de emergencia y desastres”, y 1.6.2. “Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres”, Línea de acción “Coordinar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal en el caso de emergencias y desastres naturales”.

El “Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales” es el instrumento que tiene como fin administrar los recursos para ejecutar acciones para mitigar los efectos que produzcan los fenómenos naturales perturbadores en los sectores de competencia federal, estatal y municipal, de manera rápida y eficiente; su propósito principal es, entre otros, fortalecer la capacidad de respuesta inmediata de las dependencias ejecutoras en el proceso de evaluación y cuantificación de daños mediante recursos denominados Gastos de Evaluación de Daños, así como otorgar Apoyos Parciales Inmediatos para la ejecución de acciones emergentes que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada, y canalizar recursos para la reconstrucción de la infraestructura pública afectada.

Las unidades administrativas que participan en el proceso para acceder a los apoyos con cargo en el Fideicomiso del FONDEN, son las siguientes:

- Las dependencias y entidades federales en las entidades federativas afectadas por los fenómenos naturales perturbadores, que son encargadas de solicitar el acceso y autorización de los recursos con cargo al FONDEN.
- La Secretaría de Gobernación, que es la instancia responsable de la emisión de las declaratorias de desastre natural y del procedimiento del acceso a los recursos del FONDEN.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de convocar al Comité Técnico para la autorización de los recursos del FONDEN.
- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como fiduciario y encargado de canalizar los recursos del FONDEN.

Durante los días 7 y 19 de septiembre de 2017 ocurrieron dos sismos que ocasionaron daños en diversas entidades federativas del centro y suroccidente de la República Mexicana, lo que propició que con los recursos del FONDEN se atendiera la emergencia de los sectores dañados (vivienda, educación, hidráulico y carretero, entre otros).

Resultados

Del análisis de la documentación de la aplicación de recursos del FONDEN otorgados para atender los tres tipos de apoyos (Gastos de evaluación, Apoyos parciales inmediatos (APIN) y Reconstrucción) se identificaron las deficiencias siguientes:

Gastos de Evaluación Daños

En las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación del FONDEN no se especifica el plazo para cada una de las fases del proceso (solicitud, autorización y entrega de recursos) que permita a la instancia ejecutora contar con recursos antes de la fecha de entrega de resultados al Comité de Evaluación de Daños, ni se definen los conceptos de gasto en los cuales se puede utilizar el recurso autorizado como gastos de los trabajos de evaluación de daños.

De los recursos otorgados a la SEP, operados por los institutos de infraestructura educativa de los estados de Chiapas, Morelos y Oaxaca, se constató que la entrega de recursos para gastos de evaluación de daños, solicitados por los institutos referidos no fue oportuna, ya que éstos recibieron los recursos con 41, 98 y 26 días naturales, respectivamente, posteriores al periodo de evaluación de daños.

El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (INIFECH), por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, efectuó enteros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 1,377.0 miles de pesos, de los cuales 762.5 miles de pesos fueron de recursos no ejercidos, y 614.5 miles de pesos de recursos aplicados en conceptos no autorizados; sin embargo, dichos recursos debían reintegrarse al patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN. También, el INIFECH no proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria de gastos de evaluación por 202.0 miles de pesos aplicados en viáticos, contratación de servicios y recibos de honorarios de servicios profesionales, así como informes de actividades que se debían rendir.

El Instituto Estatal de Infraestructura Educativa del Estado de Morelos (INEIEM), efectuó pagos por 1,150.8 miles de pesos, de los cuales de 854.2 miles de pesos no se presentaron los informes que debían rendir los prestadores de servicios; 15.3 miles de pesos fueron pagados en demasía, y de 281.3 miles de pesos no se presentó evidencia de los dictámenes de evaluación de daños e informes de actividades. Además, en 10 casos con pagos por 301.3 miles de pesos, los informes de actividades no consignan la fecha de recepción por parte del INEIEM.

Asimismo, se determinó que de 155.1 miles de pesos, la documentación que ampara el gasto corresponde a fechas posteriores al periodo de evaluación de daños; 16.6 miles de pesos se ejercieron en conceptos no autorizados, y de 15.8 miles de pesos no se presentó documentación que acredite su aplicación en actividades de los trabajos de evaluación de daños.

El Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED), efectuó erogaciones por 2,724.8 miles de pesos en un periodo posterior al establecido por la norma, además, que como parte de esas erogaciones, se encuentran conceptos que no corresponden a trabajos de evaluación de daños; y de 251.4 miles de pesos no se proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria del gasto o, en su caso, del reintegro efectuado al fideicomiso.

Apoyos Parciales Inmediatos (APIN) y Reconstrucción

El fiduciario BANOBRAS envió las notificaciones a las instancias ejecutoras sobre la disposición de los recursos autorizados con un desfase de 4 a 16 días naturales posteriores a la instrucción que recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para entregar los recursos para atender acciones urgentes (APIN).

La SEGOB no tramitó de forma oportuna 3 solicitudes de la SCT para acceder a recursos del FONDEN para reconstrucción, lo que ocasionó que en 2017 no se autorizaran recursos a la dependencia.

Asimismo, la SCT solicitó a la SEGOB la cancelación de los recursos por 7,641.7, 6,158.7 y 56.9 miles de pesos no aplicados en acciones urgentes (APIN) en los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, respectivamente, para ponerse a disposición del patrimonio del fideicomiso, con un desfase de entre 10 y 213 días hábiles posteriores al plazo estipulado.

Por otro lado, el INIFECH no había solicitado la cancelación de los recursos no aplicados en acciones urgentes (APIN) por 722.0 miles de pesos para ponerse a disposición del patrimonio del FONDEN; cabe señalar que el INIFECH, el IOCIFED y el INEIEM no acreditaron que se hubiera solicitado la cancelación de recursos no aplicados por 504.4, 59,810.9 y 48,848.7 miles de pesos, respectivamente.

La CONAGUA, en los organismos de cuenca Balsas, Frontera Sur y Pacífico Sur, adscritos a dicha comisión, se observó que solicitaron la cancelación de los recursos no aplicados en acciones urgentes (APIN) por 2,610.9, 565.4 y 658.6 miles de pesos para ponerse a disposición del patrimonio del fideicomiso, con desfases de hasta 8, 183 y 217 días naturales, respectivamente, en relación con el plazo establecido, y de 5,958.3 miles de pesos no se acreditó que el Organismo de Cuenca Frontera Sur (OCFS) hubiera solicitado su cancelación.

El OCFS, ubicado en el estado de Chiapas, no aseguró que 3 contratos de servicios relacionados con la obra pública correspondientes a estudios y proyectos contaran con los programas generales de ejecución de dichos servicios; además, adjudicó contratos por un importe mayor en 1,818.8 miles de pesos que el autorizado en el programa de obras y acciones, y tampoco acreditó que se aplicaran penalizaciones por retrasos en la ejecución de los trabajos de 6 contratos que se excedieron en las fechas de su conclusión de 1 a 4 meses, de los cuales, en 5 de éstos, aun cuando el plazo de ejecución de 30 días para realizar las acciones urgentes (APIN) se había rebasado, el OCFS tramitó, de manera anticipada, ante el fiduciario, la transferencia de recursos para el pago total de los importes de los mismos. Asimismo, por intervención de la ASF, el OCFS efectuó el entero al FONDEN de 955.6 miles de pesos por penalizaciones aplicadas por atrasos en la conclusión de los trabajos.

Del Organismo de Cuenca Pacífico Sur (OCPS), ubicado en el estado de Oaxaca, se observó que no se acreditó la prestación del servicio de un contrato en el municipio de Santo Domingo Tehuantepec por 1,484.8 miles de pesos, y de otro contrato tampoco se proporcionó evidencia de la entrega y uso de un tanque de 10,000 litros para dar atención a la población afectada. Asimismo, de un contrato con fecha de conclusión del 30 de junio de 2018 no se proporcionó evidencia de la ejecución y término de los trabajos.

En el caso del Organismo de Cuenca Balsas (OCB), ubicado en el estado de Morelos, se observó que de un contrato el organismo no acreditó la aplicación de penas convencionales por el desfase de 7 días naturales en la entrega del informe final de los trabajos ejecutados; de seis contratos, por 24,529.7 miles de pesos, no proporcionó evidencia de la ejecución y término de los trabajos, y tampoco acreditó que los contratistas adjudicados para

atender acciones del sector hidráulico estatal, contaran con la capacidad técnica, económica, financiera y experiencia en trabajos similares.

Asimismo, el OCFS y el OCPS no se aseguraron que 2 y 3 contratistas, respectivamente, contaran con la opinión positiva del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social. Por su parte, el OCFS y el OCB no acreditaron que en el plazo establecido se contrataron los trabajos por los montos autorizados por el Comité Técnico del FONDEN, ni que se dio aviso a dicho comité para que se decidiera lo conducente, y en el caso particular del OCFS, se informó que al 5 de septiembre de 2018 se habían comprometido recursos por 235,593.1 miles de pesos, los cuales aún no habían sido autorizados por el comité referido.

Respecto de los recursos ejecutados por los institutos de infraestructura educativa de los estados, se observó que el INIFECH no reintegró 151.3 miles de pesos al patrimonio del FONDEN por los anticipos otorgados a dos contratistas de los cuales las obras fueron canceladas; también aplicó 602.0 miles de pesos adicionales al monto autorizado para atender 34 acciones, trabajos y obras prioritarias y urgentes (APIN). Asimismo, en la visita realizada a un centro escolar no se acreditó la existencia física de 3 aulas móviles por 358.7 miles de pesos y tampoco acreditó documentalmente la entrega e instalación de 54 aulas móviles en planteles educativos por un valor de 7,144.0 miles de pesos, de las cuales 19 aulas eran para atender acciones urgentes (APIN) y 35 para la reconstrucción.

Además, el INIFECH erogó recursos por 44.6 miles de pesos en una obra sin contar con la autorización del Comité Técnico del FONDEN, y no acreditó que solicitó la cancelación del importe correspondiente a las acciones de 6 planteles educativos que se rehabilitarían con la póliza de seguro contratada por la SEP.

En cuanto al INEIEEM, se observó que en la atención de una acción urgente (APIN), efectuó pagos adicionales por 3,270.2 miles de pesos al importe autorizado por el comité antes referido. Asimismo, tampoco acreditó documentalmente la entrega e instalación de 167 aulas móviles en planteles educativos por un monto de 58,881.1 miles de pesos, de las cuales 103 aulas eran para atender acciones urgentes (APIN) y 64 para la reconstrucción.

En relación con el IOCIFED, se determinó que éste erogó recursos por 4,759.0 miles de pesos de 15 obras realizadas en las que el importe ejercido fue superior que el autorizado por el Comité Técnico del FONDEN. Asimismo, en la atención de acciones urgentes (APIN), no se acreditó la aplicación de penalizaciones por el retraso en la entrega de aulas móviles y de módulos sanitarios de 7 contratos por 4,193.6 miles de pesos, así como del retraso en la entrega de 56 obras, ni tampoco se proporcionó la recepción de los trabajos ejecutados de 3 contratos.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública no supervisó que el IOCIFED iniciara, de manera oportuna, las acciones de adjudicación y contratación de obras para atender los planteles escolares dañados, ya que al mes de abril de 2018 aún no se iniciaban los procesos de contratación no obstante que los recursos por 356,714.3 miles de pesos fueron autorizados por el Comité Técnico del FONDEN en el mes de noviembre de 2017.

Respecto del INEIEEM, se observó que no justificó el arrendamiento de aulas por 9,134.1 miles de pesos para 5 planteles que no fueron incluidos en el programa de obras y acciones autorizado por el citado comité.

Adicionalmente, el INIFECH y el INEIEEM presentaron deficiencias representativas en la integración y resguardo de la documentación que se debía presentar para cumplir con los procedimientos de adjudicación correspondientes, así como para la formalización de los contratos, los cuales dieran certeza de que ambos procesos cumplieron con los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que se observó, entre otros, que no se acreditó la elaboración de los dictámenes de adjudicación directa de 20 contratos; los escritos de justificación y dictaminación de la procedencia de la excepción a la licitación pública se efectuaron con fecha posterior al fallo y a la suscripción del contrato; no se acreditaron los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, así como la investigación de mercado; no se obtuvieron las opiniones del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social y fiscal por parte de los proveedores o contratistas, ni el informe al Comité de Obras Públicas sobre la contratación realizada; y el plazo de instalación de 144 aulas para atender acciones urgentes (APIN) fue mayor de 4 a 62 días naturales, sin que se hubiera aplicado penalizaciones.

Además, el INIFECH, el INEIEEM y el IOCIFED efectuaron el arrendamiento de aulas móviles por 5,281.1, 11,200.3 y 12,737.4 miles de pesos, para 19, 3 y 9 planteles educativos, respectivamente, los cuales no se consideraron en los listados de acciones urgentes (APIN) autorizados por el multicitado comité, ni se incluyeron en las solicitudes de recursos definitivas presentadas por el sector educativo.

Recuperaciones Operadas y Probables

Se determinaron recuperaciones por 78,357,857.84 pesos. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 955,636.25 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 77,402,221.59 pesos corresponden a recuperaciones probables.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 22 observaciones las cuales generaron: 55 Recomendaciones, 6 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 57 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 17 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos autorizados para la atención de desastres naturales mediante el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), para comprobar que éstos se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de Gobernación (SEGOB), y de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), los Institutos de Infraestructura de los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos coordinados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) no cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

Se identificaron deficiencias en la ejecución y aplicación de los recursos para atender las acciones, trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, y de reconstrucción, para mitigar los daños ocasionados a la infraestructura de los sectores hidráulico, carretero y educativo por la ocurrencia de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 que afectaron los municipios en los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, toda vez que no se cumplieron los principios de eficiencia, eficacia, oportunidad y transparencia, ya que en los recursos otorgados para atender los tres tipos de apoyos (Gastos de evaluación, Apoyos parciales inmediatos (APIN) y Reconstrucción), se observó lo siguiente:

a) Gastos de Evaluación Daños

En las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación del FONDEN no se especifica el plazo para cada una de las fases del proceso (solicitud, autorización y entrega de recursos) que permita a la instancia ejecutora contar con recursos antes de la fecha de entrega de resultados al Comité de Evaluación de Daños, ni se definen los conceptos de gasto en los cuales se puede utilizar el recurso autorizado como gastos de los trabajos de evaluación de daños.

Respecto de los recursos otorgados a la SEP que fueron operados por los institutos de infraestructura educativa de los estados de Chiapas, Morelos y Oaxaca, se constató que la entrega de recursos solicitados por los institutos referidos no fue oportuna, ya que éstos recibieron los recursos con 41, 98 y 26 días naturales, respectivamente, posteriores al periodo de evaluación de daños.

El Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Chiapas (INIFECH), por intervención de la Auditoría Superior de la Federación, efectuó enteros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 1,377.0 miles de pesos, de los cuales 762.5 miles de pesos fueron de recursos no ejercidos, y 614.5 miles de pesos de recursos aplicados en conceptos no autorizados; sin embargo, dichos recursos debían reintegrarse al patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN. También, el INIFECH no proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria de gastos de evaluación por 202.0 miles de pesos consistentes en viáticos, contratación y recibos de honorarios de servicios profesionales, así como informes de actividades que se debían rendir.

En cuanto a los recursos asignados al Instituto Estatal de Infraestructura Educativa del Estado de Morelos (INEIEM), se observó que se efectuaron pagos por 1,150.8 miles de pesos, de los cuales de 854.2 miles de pesos no se presentaron los informes que debían rendir los prestadores de servicios; 15.3 miles de pesos fueron pagados en demasía, y de 281.3 miles de pesos no se presentó evidencia de los dictámenes de evaluación de daños e informes de actividades. Además, en 10 casos con pagos por 301.3 miles de pesos, los informes de actividades no consignan la fecha de recepción por parte del INEIEM.

Asimismo, se determinó que de 155.1 miles de pesos, la documentación que ampara el gasto corresponde a fechas posteriores al periodo de evaluación de daños; 16.6 miles de pesos se ejercieron en conceptos no autorizados, y

de 15.8 miles de pesos no se presentó documentación que acredite su aplicación en actividades de los trabajos de evaluación de daños.

Respecto del Instituto Oaxaqueño Constructor de Infraestructura Física Educativa (IOCIFED), se observó que éste efectuó erogaciones por 2,724.8 miles de pesos en un periodo posterior al establecido por la norma, además, que como parte de esas erogaciones, se encuentran conceptos que no corresponden a trabajos de evaluación de daños; y de 251.4 miles de pesos no se proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria del gasto o, en su caso, del reintegro efectuado al fideicomiso.

b) Apoyos Parciales Inmediatos (APIN) y Reconstrucción

El fiduciario BANOBRAS envió las notificaciones a las instancias ejecutoras sobre la disposición de los recursos autorizados con un desfase de 4 a 16 días naturales posteriores a la instrucción que recibió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para entregar los recursos para atender acciones urgentes (APIN).

Por su parte, la SEGOB no tramitó de forma oportuna 3 solicitudes de la SCT para acceder a recursos del FONDEN para reconstrucción, lo que ocasionó que en 2017 no se autorizaran recursos a la dependencia.

Asimismo, la SCT solicitó a la SEGOB la cancelación de los recursos por 7,641.7, 6,158.7 y 56.9 miles de pesos no aplicados en acciones urgentes (APIN) en los estados de Chiapas, Oaxaca y Morelos, respectivamente, para ponerse a disposición del patrimonio del fideicomiso, con un desfase de entre 10 y 213 días hábiles posteriores al plazo estipulado.

Por otro lado, el INIFECH no había solicitado la cancelación de los recursos no aplicados en acciones urgentes (APIN) por 722.0 miles de pesos para ponerse a disposición del patrimonio del FONDEN; cabe señalar que el INIFECH, el IOCIFED y el INEDEM no acreditaron que se hubiera solicitado la cancelación de 504.4, 59,810.9 y 48,848.7 miles de pesos, respectivamente.

Respecto de la CONAGUA, en los organismos de cuenca Balsas, Frontera Sur y Pacífico Sur, adscritos a dicha comisión, se observó que solicitaron la cancelación de los recursos no aplicados en acciones urgentes (APIN) por 2,610.9, 565.4 y 658.6 miles de pesos para ponerse a disposición del patrimonio del fideicomiso, con desfases de hasta 8, 183 y 217 días naturales, respectivamente, en relación con el plazo establecido, y de 5,958.3 miles de pesos no se acreditó que el Organismo de Cuenca Frontera Sur (OCFS) hubiera solicitado su cancelación.

Se comprobó que el OCFS, ubicado en el estado de Chiapas, no aseguró que 3 contratos de servicios relacionados con la obra pública correspondientes a estudios y proyectos contaran con los programas generales de ejecución de dichos servicios; además, adjudicó contratos por un importe mayor en 1,818.8 miles de pesos que el autorizado en el programa de obras y acciones, y tampoco acreditó que se aplicaran penalizaciones por retrasos en la ejecución de los trabajos de 6 contratos que se excedieron en las fechas de su conclusión de 1 a 4 meses, de los cuales, en 5 de éstos, aun cuando el plazo de ejecución de 30 días para realizar las acciones urgentes (APIN) se había rebasado, el OCFS tramitó, de manera anticipada, ante el fiduciario, la transferencia de recursos para el pago total de los importes de los mismos. Asimismo, por intervención de la ASF, el OCFS efectuó el entero al FONDEN de 955.6 miles de pesos por penalizaciones aplicadas por atrasos en la conclusión de los trabajos.

Del Organismo de Cuenca Pacífico Sur (OCPS), ubicado en el estado de Oaxaca, se observó que no se acreditó la prestación del servicio de un contrato en el municipio de Santo Domingo Tehuantepec por 1,484.8 miles de pesos, y de otro contrato tampoco se proporcionó evidencia de la entrega y uso de un tanque de 10,000 litros para dar atención a la población afectada. Asimismo, de un contrato con fecha de conclusión del 30 de junio de 2018 no se proporcionó evidencia de la ejecución y término de los trabajos.

En el caso del Organismo de Cuenca Balsas (OCB), ubicado en el estado de Morelos, se observó que de un contrato el organismo no acreditó la aplicación de penas convencionales por el desfase de 7 días naturales en la entrega del informe final de los trabajos ejecutados; de seis contratos, por 24,529.7 miles de pesos, no proporcionó evidencia de la ejecución y término de los trabajos, y tampoco acreditó que los contratistas adjudicados para atender acciones del sector hidráulico estatal, contaran con la capacidad técnica, económica, financiera y experiencia en trabajos similares.

Asimismo, el OCFS y el OCPS no se aseguraron que 2 y 3 contratistas, respectivamente, contaran con la opinión positiva del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social. Por su parte, el OCFS y el OCB no acreditaron que en el plazo establecido se contrataron los trabajos por los montos autorizados por el Comité Técnico del FONDEN, ni que se dio aviso a dicho comité para que se decidiera lo conducente, y en el caso particular del OCFS, se informó que al 5 de septiembre de 2018 se habían comprometido recursos por 235,593.1 miles de pesos, los cuales aún no habían sido autorizados por el comité referido.

Respecto de los recursos ejecutados por los institutos de infraestructura educativa de los estados, se observó que el INIFECH no reintegró 151.3 miles de pesos al patrimonio del FONDEN por los anticipos otorgados a dos contratistas de los cuales las obras fueron canceladas; también aplicó 602.0 miles de pesos adicionales al monto autorizado para atender 34 acciones, trabajos y obras prioritarias y urgentes (APIN). Asimismo, en la visita realizada a un centro escolar no se acreditó la existencia física de 3 aulas móviles por 358.7 miles de pesos y tampoco acreditó documentalmente la entrega e instalación de 54 aulas móviles en planteles educativos por un valor de 7,144.0 miles de pesos, de las cuales 19 aulas eran para atender acciones urgentes (APIN) y 35 para la reconstrucción.

Además, el INIFECH erogó recursos por 44.6 miles de pesos en una obra sin contar con la autorización del Comité Técnico del FONDEN, y no acreditó que solicitó la cancelación del importe correspondiente a las acciones de 6 planteles educativos que se rehabilitarían con la póliza de seguro contratada por la SEP.

En cuanto al INEIEEM, se observó que en la atención de una acción urgente (APIN), efectuó pagos adicionales por 3,270.2 miles de pesos al importe autorizado por el comité antes referido. Asimismo, tampoco acreditó documentalmente la entrega e instalación de 167 aulas móviles en planteles educativos por un monto de 58,881.1 miles de pesos, de las cuales 103 aulas eran para atender acciones urgentes (APIN) y 64 para la reconstrucción.

En relación con el IOCIFED, se determinó que éste erogó recursos por 4,759.0 miles de pesos de 15 obras realizadas en las que el importe ejercido fue superior que el autorizado por el Comité Técnico del FONDEN. Asimismo, en la atención de acciones urgentes (APIN), no se acreditó la aplicación de penalizaciones por el retraso en la entrega de aulas móviles y de módulos sanitarios de 7 contratos por 4,193.6 miles de pesos, así como del retraso en la entrega de 56 obras, ni tampoco se proporcionó la recepción de los trabajos ejecutados de 3 contratos.

Por su parte, la Secretaría de Educación Pública no supervisó que el IOCIFED iniciara, de manera oportuna, las acciones de adjudicación y contratación de obras para atender los planteles escolares dañados, ya que al mes de abril de 2018 aún no se iniciaban los procesos de contratación no obstante que los recursos por 356,714.3 miles de pesos fueron autorizados por el Comité Técnico del FONDEN en el mes de noviembre de 2017.

Respecto del INEIEEM, se observó que no justificó el arrendamiento de aulas por 9,134.1 miles de pesos para 5 planteles que no fueron incluidos en el programa de obras y acciones autorizado por el citado comité.

Adicionalmente, el INIFECH y el INEIEEM presentaron deficiencias representativas en la integración y resguardo de la documentación que se debía presentar para cumplir con los procedimientos de adjudicación correspondientes, así como para la formalización de los contratos, los cuales dieran certeza de que ambos procesos cumplieron con los principios de transparencia y rendición de cuentas, toda vez que se observó, entre otros, que no se acreditó la elaboración de los dictámenes de adjudicación directa de 20 contratos; los escritos de justificación y dictaminación de la procedencia de la excepción a la licitación pública se efectuaron con fecha posterior al fallo y a la suscripción del contrato; no se acreditaron los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia, así como la investigación de mercado; no se obtuvieron las opiniones del cumplimiento de obligaciones en materia de seguridad social y fiscal por parte de los proveedores o contratistas, ni el informe al Comité de Obras Públicas sobre la contratación realizada; y el plazo de instalación de 144 aulas para atender acciones urgentes (APIN) fue mayor de 4 a 62 días naturales, sin que se hubiera aplicado penalizaciones.

Además, el INIFECH, el INEIEEM y el IOCIFED efectuaron el arrendamiento de aulas móviles por 5,281.1, 11,200.3 y 12,737.4 miles de pesos, para 19, 3 y 9 planteles educativos, respectivamente, los cuales no se consideraron en los listados de acciones urgentes (APIN) autorizados por el multicitado comité, ni se incluyeron en las solicitudes de recursos definitivas presentadas por el sector educativo.

Finalmente, la SHCP y la SEGOB, como integrantes del comité referido, así como el fiduciario BANOBRAS, no dieron seguimiento a la aplicación de recursos autorizados de los APIN y de reconstrucción, lo que ocasionó, como se describió anteriormente, que las instancias ejecutoras solicitaran pagos, los cuales se efectuaron a prestadores de servicios fuera de los plazos establecidos para ejecutar las acciones; de acciones no consideradas en los listados de acciones respectivos, ni en los programas de acciones y obras definitivos autorizadas por dicho comité, así como pagos por montos superiores a los autorizados.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0044-2018

44-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, así como verificar su distribución, aplicación, comprobación, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	4,329,592.3	2,828,368.2
Muestra Auditada	4,329,592.3	268,602.7
Representatividad de la Muestra	100.0%	9.5%

Los 4,329,592.3 miles de pesos del universo de ingresos corresponden a la recaudación del Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (Impuesto), que conforma el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos (Fondo), reportado en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2017, el cual se revisó al 100%.

Los 2,828,368.2 miles de pesos del universo de egresos corresponden al monto reportado en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, del cuarto trimestre de 2017, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 814 proyectos en 11 entidades federativas, de los cuales se revisaron 11 proyectos en tres entidades federativas, en los que se ejercieron 268,602.7 miles de pesos, que representaron el 9.5% del total de recursos reportados.

Antecedentes

En diciembre de 2013, se aprobaron diversas reformas en materia energética (Reforma Energética de 2014) que incluyeron la modificación del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible tratándose de petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo. Asimismo, y con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, este llevará a cabo las actividades de exploración y extracción de petróleo, así como demás hidrocarburos, por medio de asignaciones o contratos con empresas productivas del Estado o mediante contratos con particulares, en los términos que la legislación secundaria establezca.

La Reforma Energética de 2014 incluyó la expedición de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, la cual estableció el régimen fiscal aplicable a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios, así como el régimen de ingresos derivados de la aplicación de contratos y asignaciones de exploración y extracción de hidrocarburos.

La Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos establece, en su título cuarto, que están obligados al pago del Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (Impuesto) los contratistas por el área contractual definida en el contrato, y asignatarios por el área de asignación³¹ definida en la asignación, y que el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos se integrará con los recursos recaudados por ese Impuesto.

³¹ Las áreas se definen en el artículo 4, fracciones III y IV, de la Ley de Hidrocarburos, como sigue:

- “Área Contractual: La superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos por medio de la celebración de Contratos para la Exploración y Extracción.”
- “Área de Asignación: La superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos mediante una Asignación.”

En este mismo sentido, el 4 de junio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos”, el cual tiene por objeto establecer las reglas de distribución, transferencia, aplicación, control, rendición de cuentas y transparencia de esos recursos.

La recaudación proveniente del Impuesto, para efectos del artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal, no se debe incluir en la recaudación federal participable y se distribuirá entre las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal³² y sus municipios, de conformidad con la Disposición Tercera del “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos”.

En la revisión de la Cuenta Pública 2016, este órgano de fiscalización realizó la auditoría núm. 51-GB denominada “Gestión Financiera del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos”, en la cual se constató lo siguiente³³:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público no sancionó a las entidades federativas y sus municipios que no cumplieron con las obligaciones de transparentar y rendir cuentas del ejercicio de esos recursos, ni supervisó la correcta aplicación de las Reglas de Operación, debido a que estas últimas no le otorgan esas facultades.
- Las entidades federativas no comprobaron la entrega de recursos a sus municipios por 234,739.3 miles de pesos; se constató una falta de comprobación del ejercicio de los recursos en proyectos estatales y municipales, y se verificó que se desarrollaron proyectos, con recursos del Fondo, que no cumplen con el objeto de resarcir las afectaciones al entorno social y ecológico, entre otros.

Resultados

1. Padrón de contribuyentes y recaudación

El padrón del Impuesto se conformó, en 2017, por 36 contribuyentes, que realizaron pagos en efectivo por 4,329,592.3 miles de pesos, los cuales se reportaron en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2017, de conformidad con el artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

2. Distribución de los recursos del Fondo a las Entidades Federativas

Se verificó que la Tesorería de la Federación (TESOFE) distribuyó 4,538,088.8 miles de pesos del fondo en 2017, a 11 entidades federativas que se encontraban adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) informó a la Unidad de Ingresos Sobre Hidrocarburos (UIH) 4,321,828.8 miles de pesos del Impuesto; la diferencia por 7,763.5 miles de pesos, respecto del monto por distribuir determinado por la UIH por 4,538,088.8 miles de pesos se debió a ajustes en los montos por distribuir que correspondieron a declaraciones complementarias, actualizaciones y recargos reportados por el SAT, o ajustes de dimensión o etapa.

La UIH no recibió del SAT, en tiempo, la información que le permite determinar el monto por distribuir entre cada entidad federativa; a su vez, la UIH no informó de forma mensual, a la Unidad de Política y Control Presupuestario sobre los montos por distribuir, cuya suma ascendió a 4,538,088.8 miles de pesos; además, se constató que la información de cinco meses se presentó con retrasos, en incumplimiento de las disposiciones Tercera y Novena del Acuerdo.

3. Presentación en Cuenta Pública

Se constató que los 4,530,987.7 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública 2017 correspondieron a los recursos distribuidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) a 11 entidades federativas, en 2017, del Impuesto, las cuales reintegraron 7,101.1 miles de pesos para totalizar los 4,538,088.8 miles de pesos efectivamente ministrados a las entidades federativas.

³² Tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal, con vigor a partir del primero de enero de 1980, en la que se establece el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, e incluye al Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; por medio de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las Entidades, por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

³³ Informe Individual de Auditoría 51-GB “Gestión Financiera del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos”, disponible en https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria

4. Transferencia de recursos de las Entidades Federativas a sus Municipios

En relación con los 4,538,088.8 miles de pesos que la TESOFE distribuyó entre las entidades federativas, de febrero de 2017 a enero de 2018, se comprobó que 3,140,372.7 miles de pesos correspondieron a regiones terrestres y 1,397,716.1 miles de pesos a regiones marítimas.

- Región Terrestre. De la distribución de recursos del Fondo, por las entidades federativas a sus municipios, se constató que Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave no acreditaron ante la SHCP haber transferido a los municipios de la región terrestre 58,161.0 miles de pesos. Esta misma omisión se observó en la revisión de la Cuenta Pública 2016 y se emitieron recomendaciones a los estados de Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas y Oaxaca, los cuales remitieron sus comprobantes de 2016 a la SHCP, sin que esa actividad se cumpliera en 2017.
- Región Marítima. Se constató que Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave no acreditaron ante la SHCP haber transferido a los municipios de la región marítima 52,715.4 miles de pesos.
- El Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no transfirió, cuando menos, el 20.0% de los recursos recibidos por concepto del Fondo, de las regiones terrestre (49,827.2 miles de pesos) y marítima (12,724.1 miles de pesos) por un total de 62,551.3 miles de pesos.

Lo anterior, no se encuentra previsto como una solicitud de reintegro por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la entidad federativa, por no ser aplicables los supuestos establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento y el Acuerdo.

Si bien, las entidades federativas son responsables de informar sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos con recursos otorgados por medio del Fondo, así como de realizar, de manera detallada y completa, el registro y control correspondiente en materia contable y presupuestaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no ha normando, dentro del Acuerdo, la instancia responsable de la supervisión y seguimiento sobre la confiabilidad de la información presupuestal y contable que se debe reportar a la Federación, así como de delimitar las responsabilidades de la dependencia, en la integración de la información que proporcionan las entidades federativas y los municipios productores de hidrocarburos.

5. Planeación, Programación, Presupuestación y Reporte en Cuenta Pública

Se comprobó que los estados de Campeche, Chiapas, Coahuila, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz de Ignacio de la Llave cumplieron con lo establecido en la Décima Tercera Disposición del Acuerdo, al tener registrada solo una cuenta bancaria en la TESOFE para la recepción de los recursos del Fondo. Asimismo, se constató que los estados de Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí y Nuevo León no reportaron o reportaron parcialmente la información del ejercicio de los recursos al cuarto trimestre de 2017. Esta misma omisión se observó en la revisión de la Cuenta Pública 2016 y se emitieron recomendaciones a los estados de Hidalgo, Oaxaca y San Luis Potosí, los cuales giraron instrucciones a las áreas competentes para que se subsanara lo observado, sin que dichas instrucciones surtieran efecto.

Se verificó que los recursos ministrados a las entidades federativas fueron ejercidos por medio de sus secretarías de obras y sus ayuntamientos, en el caso de obras municipales.

6. Aplicación de los recursos del Fondo en el Estado de Campeche

De la aplicación de recursos en el Estado de Campeche, se constató que los procedimientos de adjudicación y contratación de tres proyectos, se realizaron de conformidad con la normativa; los tres proyectos están exentos de contar con la manifestación de impacto ambiental, debido a que consistieron en mantenimientos a obras ya existentes, y se identificó una diferencia entre el monto contratado y lo efectivamente pagado por 667.5 miles de pesos, correspondiente a dos proyectos.

7. Aplicación de los recursos del Fondo en el H. Ayuntamiento de Carmen, Campeche

De la aplicación de recursos en el H. Ayuntamiento de Carmen, Campeche, se constató que los procedimientos de adjudicación y contratación de dos proyectos se realizaron de conformidad con la normativa, y los dos proyectos están exentos de contar con la manifestación del impacto ambiental debido a que consistieron en mantenimientos de obras ya existentes.

8. Aplicación de los recursos del Fondo en el Gobierno del Estado de Tabasco

De la aplicación de recursos en el Estado de Tabasco se constató que los procedimientos de adjudicación y contratación de dos proyectos se realizaron de conformidad con la normativa, y los dos proyectos están exentos de contar con la manifestación del impacto ambiental debido a que consistieron en mantenimientos de obras ya existentes.

9. Aplicación de los recursos del Fondo en el H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco

De la aplicación de recursos en el H. Ayuntamiento de Centro, Tabasco se constató que el procedimiento de adjudicación y contratación de un proyecto se realizó de conformidad con la normativa; se acreditó contar con la autorización de impacto ambiental del proyecto; se identificaron defectos o vicios ocultos en una obra revisada en la cual no se ejerció la fianza correspondiente, y se identificó una diferencia entre el monto contratado y el efectivamente pagado por 9.1 miles de pesos.

10. Aplicación de los recursos del Fondo en el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

De la aplicación de recursos en el Estado de Veracruz se constató que los procedimientos de adjudicación y contratación de tres proyectos, se realizaron de conformidad con la normativa; se acreditó contar con la autorización de impacto ambiental de los tres proyectos revisados, y se identificaron diferencias entre los montos contratados y lo efectivamente pagado por 18.2 miles de pesos, en un proyecto.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 21 Recomendaciones y 5 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 06 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes de la recaudación del impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, así como verificar su distribución, aplicación, comprobación, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional de Hidrocarburos cumplieron, en términos generales, con sus obligaciones establecidas en el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación para la distribución y aplicación de los recursos del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos”; sin embargo:

- Al estar sujeto el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos a reglas de operación, y a pesar de su naturaleza federal, por la cual las entidades federativas y municipios tendrían que cumplir con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, así como a lo establecido en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, entre otras disposiciones aplicables, se constataron las inconsistencias siguientes:
 - Falta de claridad respecto del reintegro o aplicación de los recursos no distribuidos, por parte de las entidades federativas hacia sus municipios;
 - No se prevén sanciones a las entidades federativas que no entregan información o la reporten incompleta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - Se carece de un marco normativo que regule la instancia responsable de la supervisión y seguimiento sobre la confiabilidad de la información presupuestal y contable que se debe reportar a la Federación, así como de delimitar las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la integración de la información que proporcionan las entidades federativas y los municipios productores de hidrocarburos.

Lo anterior, tiene como resultado último la opacidad en el reporte en la Cuenta Pública, mediante los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, lo que propicia la discrecionalidad en la distribución y aplicación de los recursos provenientes del Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Gestión de los Reintegros Presupuestales

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0049-2018

49-GB

Objetivo

Evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión de los reintegros presupuestales del año en curso y años anteriores, su entero, control, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y el marco normativo en materia de control interno y, en su caso, sugerir estrategias de mejora para su fortalecimiento.

Alcance

Se revisaron los elementos del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) implementados por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública para la operación del proceso de gestión de reintegros presupuestales del año en curso y años anteriores, su entero, control, registro y presentación en la Cuenta Pública.

Selección de la muestra

Con base en los métodos de selección de la muestra establecidos en la Norma Internacional de Auditoría 530,^{34/} se definió el método de selección incidental para determinar la muestra a revisar, se identificaron variables cualitativas y cuantitativas las cuales se aplican a todo el universo, con la finalidad de que cada uno tenga oportunidad de selección.

Para definir el tamaño de la muestra a seleccionar, se consideraron los factores siguientes:

- Monto total de recursos reintegrados por ramo.
- Tiempo y duración para llevar a cabo los procedimientos y pruebas de auditoría.
- Capacidad operativa.

Al respecto, con base en el análisis de las cifras reportadas en la balanza de comprobación de la Tesorería de la Federación (TESOFE) y en los auxiliares de cuenta, se definió revisar los mecanismos de control implementados por el Ramo Administrativo 11 “Educación Pública” por conducto de la Secretaría de Educación Pública, en específico los controles establecidos para el entero, control y registro de los reintegros presupuestarios del año en curso y de años anteriores.

Antecedentes

El reintegro es una afectación presupuestaria a los ramos autónomos, administrativos y generales derivada de remanentes obtenidos de una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC)^{35/} pagada y que son reintegrados a la TESOFE mediante depósito a su(s) cuenta(s) bancaria(s) y registro por medio de un “Aviso de Reintegro”.^{36/}

El artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que “Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los

^{34/} Las **Normas Internacionales de Auditoría** (NIA) son emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento IAASB-IFAC, que es el órgano encargado de emitir normas de auditoría bajo la revisión de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). La NIA 530 señala que los métodos para la selección de la muestra pueden ser: a) selección aleatoria, b) selección sistemática y c) muestreo por unidad monetaria, d) selección incidental y e) selección en bloque, información consultada el 10 de noviembre de 2018, en la página web siguiente: <https://aobauditores.com/nias/nia530.pdf>

^{35/} Cuenta por Liquidar Certificada (CLC): documento presupuestario autorizado y de carácter comprobatorio para registrar invariablemente cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, **Manual de Procedimientos de la TESOFE**, Procedimiento “Recepción y Registro de Documentación Presupuestaria y No Presupuestaria”, página 228.

^{36/} Guía Operativa del Módulo de Conciliación del Ejercicio Presupuestario, consultada el 22 de octubre de 2018, en la siguiente página: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_operativa_conep_V2_1.pdf

rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio".^{37/}

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que es facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación.^{38/}

Al respecto, la SHCP por conducto de la TESOFE es responsable de coordinar la recaudación, recepción, custodia y concentración de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, depositándolos diariamente en el Banco de México o en la institución de crédito autorizada por la TESOFE; asimismo, le corresponde coordinar la concentración, revisión, integración y control de la información relacionada con el movimiento de los fondos y valores de propiedad o al cuidado del Gobierno Federal para su registro, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de contabilidad gubernamental, así como la emisión de la información contable y financiera que requiera la unidad administrativa competente de la Secretaría.^{39/}

La TESOFE distingue dos tipos de reintegro: *los reintegros presupuestarios* que corresponden a reintegros del ejercicio en curso o del ejercicio inmediato anterior y que son restituidos al presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate; y *los reintegros de ejercicios fiscales anteriores* (REFAS) los cuales son recursos a devolver que corresponden a ejercicios presupuestales anteriores a más de un año.

Respecto de los REFAS, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) administra tanto los provenientes del gobierno federal como los de entidades federativas y municipios.^{40/}

Resultados

El control interno tiene como finalidad proporcionar una seguridad razonable del logro de objetivos y metas de la institución, dentro de las categorías de operación, información, cumplimiento y salvaguarda.

En materia de control interno, la SHCP debe observar el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno), emitido por la Secretaría de la Función Pública (SFP), que tiene por objeto establecer las disposiciones, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán observar para el establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII).

En este contexto, en cuanto a la gestión de los reintegros presupuestarios, se identificó lo siguiente:

En 2017, la TESOFE reportó en la balanza de comprobación un total de 59,622,041.7 miles de pesos por concepto de reintegros de los cuales 4,417,903.9 miles de pesos el 7.4% correspondieron al Ramo 11 "Educación Pública", por lo que se determinó revisar los procesos implementados por SEP para el entero, control y registro de los reintegros del año en curso y años anteriores.

Al respecto, la SHCP no acreditó haber realizado actividades para verificar la aplicación y cumplimiento de los códigos de ética y de conducta de los servidores públicos, en específico de los adscritos a la UPCP y a la TESOFE, así como indicadores de cumplimiento y el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos. El programa de integridad implementado en la SHCP no incluye actividades relacionadas con la difusión y operación de una línea ética, así como la función específica de la gestión de riesgos de corrupción en la institución.

El Programa Anual de Capacitación no incluyó temas relacionados con control interno, administración de riesgos, integridad y prevención de conflictos de interés.

^{37/} **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, artículo 54, Diario Oficial de la Federación (DOF), Última Reforma 30-12-2015.

^{38/} **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, artículo 31, fracción XXIII, DOF, Última Reforma 19-05-2017.

^{39/} **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, artículo 62, fracciones VIII y XXVIII. DOF, Última Reforma 12-01-2017. En septiembre de 2017 se reformó el Reglamento Interior, quedando de la manera siguiente: fracción XIII supervisar la recaudación de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba recibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, por medio del sistema de cuenta única de tesorería, y fracción XXI, establecer mecanismos de control, seguimiento y evaluación en el desarrollo de las funciones de tesorería, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

^{40/} Ibid., fracción XVIII.

En relación con la administración de riesgos, la Subsecretaría de Egresos y la TESOFE no tienen identificados riesgos relacionados con la gestión de los reintegros; los riesgos incluidos en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional (MARI) de 2017 de la SHCP fueron resultado de la alineación a los temas auditados por los entes fiscalizadores, lo cual no guarda relación con la efectividad de los controles implementados para la mitigación de los riesgos eliminados de la MARI de 2016, en detrimento de su seguimiento y falta de certeza respecto de su administración.

Respecto de las actividades de control, se identificó que el Manual de Procedimientos de la TESOFE no especifica el cargo del servidor público responsable de ejecutar las actividades relacionadas con la gestión de los reintegros, así como el tiempo en que se realizarán, lo que impacta en la determinación de responsabilidades y tiempos para realizar las actividades.

En la Secretaría de Educación Pública (SEP) se constató que el personal realiza las actividades relacionadas con la gestión de reintegros con base en la experiencia, ya que esta actividad no está incluida en algún manual, política lineamiento, etc., que asegure que la actividad se realice de manera homogénea.

Asimismo, la SHCP no proporcionó evidencia del destino de los REFAS y de su presentación en la Cuenta Pública.

El conjunto de las deficiencias identificadas en los procesos revisados permite concluir que el control interno en la SHCP no es efectivo.

Como resultado de la auditoría se formularon recomendaciones encaminadas a que la SHCP actualice los lineamientos específicos para la elaboración de manuales para que: se establezca en la descripción de actividades el puesto del servidor público responsable de ejecutarla, así como el tiempo que se deberá emplear en su desarrollo, a fin de que las responsabilidades no se evadan por no estar formalizadas; elabore y formalice la aplicación de criterios para determinar la distribución y el destino de los REFAS y se asegure de que se presenten en la Cuenta Pública de cada año; así como también se transparente el saldo de los mismos sin ejercer, que se encuentra al resguardo de la TESOFE, a fin de que se documente y fortalezca la transparencia del destino de estos recursos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones, las cuales 7 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 3 restantes generaron: 3 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión de los reintegros presupuestarios del año en curso y años anteriores, su entero, control, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y el marco normativo en materia de control interno; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se determinó que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno en la gestión de los reintegros presupuestarios en 2017, que ascendieron a un total de 59,622,041.7 miles de pesos, de los cuales 18,300,460.7 miles de pesos (30.7%) fueron Reintegros de Ejercicios Fiscales Anteriores (REFAS), tiene debilidades, de las cuales destacan por su importancia las siguientes:

Debilidades en la normativa que regula la gestión de los reintegros, toda vez que se observó la falta del establecimiento de criterios por la SHCP para definir el destino de los REFAS, así como para asegurar que éste se informe en la Cuenta Pública cuando se ejerza o, en caso contrario, se reporte el saldo que se encuentra en resguardo de la TESOFE, lo que impacta en la transparencia de su ejercicio y, potencialmente, en la percepción ciudadana respecto de un inadecuado manejo de los recursos.

El Manual de Procedimientos de la TESOFE no especifica el cargo del servidor público responsable de ejecutar las actividades relacionadas con la gestión de los reintegros, tampoco el periodo de tiempo en que se realizarán, lo que repercute en la planeación y asignación de las actividades.

Como parte del proceso de administración de riesgos, la UCP y la TESOFE, no identificaron riesgos relacionados con la gestión de los reintegros presupuestarios; no obstante que, durante la ejecución de la auditoría, la ASF

identificó riesgos tales como la falta de transparencia en la asignación de los REFAS y opacidad en la rendición de cuentas respecto de su destino.

Además, la SHCP no incluyó el proceso para la gestión de los reintegros presupuestarios en la evaluación anual del Sistema de Control Interno Institucional, lo que imposibilitó la identificación oportuna de posibles deficiencias, debilidades, desvíos u omisiones.

Por lo que respecta a la SEP, institución que en 2017 reintegró un total de 4,417,903.9 miles de pesos, cifra que representó el 7.4% de los reintegros y REFAS totales de ese ejercicio, se observó que no cuenta con un procedimiento formalizado relacionado con el mecanismo para el entero de los recursos derivados de reintegros presupuestarios a la TESOFE y la regularización de recursos pendientes de aplicación, lo que representa un riesgo respecto de su correcta gestión. Ello aun cuando se identificó que su personal cuenta con la debida experiencia y capacidad para ejercer un debido control y operación de los reintegros.

En opinión de la ASF, las debilidades de control interno identificadas en el proceso de gestión de los reintegros presupuestarios, tales como la falta de criterios para definir el destino de los REFAS y la transparencia respecto de su ejercicio, generan la percepción de su manejo discrecional, como resultado del vacío legal que existe en esta materia, por lo que se concluye que el sistema de control interno en las entidades fiscalizadas, respecto de la gestión de los reintegros presupuestarios, tiene debilidades que es necesario corregir.

La SHCP y la SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, llevaron a cabo las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría. No obstante, para que su sistema de control interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos establecidos en la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada.

El hecho de que existan debilidades en uno o más elementos de control, aumenta el riesgo de no alcanzar el objetivo principal de la gestión de los reintegros presupuestarios, por lo tanto, la SHCP no puede tener la seguridad razonable de que se cumpla el objetivo y las metas establecidas.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable de la operación de los procesos sujetos a revisión en las instituciones fiscalizadas tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Ingresos por Contraprestaciones y Avances de Contratos de la Ronda 1**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0052-2018

52-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar el avance y cumplimiento contractual, y que las contraprestaciones para las partes se calcularon, enteraron y presentaron en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	888,647.0
Muestra Auditada	197,731.6
Representatividad de la Muestra	22.3%

El universo por 888,647.0 miles de pesos, correspondió a los ingresos por las contraprestaciones de los contratos otorgados en la Ronda 1, integrados por 591,773.6 miles de pesos de la contraprestación como porcentaje del valor contractual de los hidrocarburos (regalía adicional), 218,592.7 miles de pesos de la cuota contractual para la fase exploratoria, 42,343.8 miles de pesos de regalías (regalía base), y 35,936.9 miles de pesos de penas convencionales. Se revisaron 197,731.6 miles de pesos, 22.3% de la muestra auditada, integrados por 178,115.9 miles de pesos de la regalía adicional; 12,413.3 miles de pesos de regalía base, y 7,202.4 miles de pesos de la cuota contractual para la fase exploratoria.

Antecedentes

Los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos se suscribieron con motivo de la reforma energética de diciembre de 2013, ya que, de acuerdo con el artículo 27 Constitucional, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se otorgan mediante asignaciones a empresas productivas del Estado, o de contratos con éstas o con particulares por conducto de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

El resumen ejecutivo de la Reforma Energética incluye dentro de los objetivos fundamentales, en materia de hidrocarburos, la meta de "Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios producidos en 2013, a 3 millones de barriles en 2018, y a 3.5 millones en 2025; aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios producidos en 2013 a 8 mil millones en 2018, y a 10 mil 400 millones en 2025".

Al 31 de diciembre de 2017, se habían firmado 38 contratos de la Ronda 1, otorgados como sigue:

- Cinco contratos en la modalidad de Producción Compartida, la cual consiste en que el Estado recibe la producción y destina parte de ella para cubrir el costo de exploración y producción, y una ganancia razonable al contratista determinada en el proceso de licitación.
- 25 contratos en la modalidad Licencia, que consistente en otorgar al contratista el derecho de extraer, a su exclusivo costo y riesgo, los hidrocarburos propiedad del Estado en el área contractual, con localización terrestre o en aguas someras (tirantes de agua menores a 500 m). El contratista tendrá derecho a la transmisión onerosa de los hidrocarburos producidos, siempre que, conforme a los términos del contrato, esté al corriente en el pago de las contraprestaciones del Estado.
- Ocho contratos en la modalidad Licencia localizados en aguas profundas del Golfo de México, dentro de las provincias petroleras Cinturón Plegado Perdido y Cuenca Salina.

Los 38 contratos pagaron cuotas contractuales para la fase exploratoria, las cuales se determinaron de acuerdo con la extensión de sus áreas contractuales, y 14 reportaron volumen de producción extraído y pagos por contraprestaciones denominados regalía base y contraprestación como porcentaje sobre el valor contractual de los hidrocarburos (regalía adicional).

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) tiene como fin administrar y transparentar el origen y destino de los ingresos petroleros; administrar los aspectos financieros de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, así como constituir y administrar una reserva de ahorro de largo plazo. Es un fideicomiso público del Estado Mexicano, administrado por el Banco de México, como fiduciario, y en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como Fideicomitente; administra los aspectos financieros de dichos contratos, es decir, aquellos relacionados con el cálculo y pago de las contraprestaciones para el Estado y los contratistas. A partir de que el contratista inicie la producción comercial regular, el FMP calculará las contraprestaciones mensuales para el Estado y el contratista. Las contraprestaciones para el Estado se conforman por la cuota contractual para la fase exploratoria, las regalías y un porcentaje de la utilidad operativa para los contratos de Producción Compartida, o del valor comercial de los hidrocarburos para los contratos de Licencia.

La CNH es responsable de administrar y supervisar, en materia técnica, los contratos para la exploración y extracción, con el apoyo de auditores o inspectores externos, o mediante la contratación de los servicios correspondientes. En materia de contraprestaciones, la comisión recibe y analiza las mediciones reportadas por los contratistas, e informa al FMP sobre los volúmenes que deberán considerarse para calcular las contraprestaciones al Estado; además, elabora las actas de entrega donde se consignan los volúmenes de hidrocarburos que el FMP transfiere como contraprestación a los contratistas.

Resultados

- 1- De la revisión de tres contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, uno de modalidad Producción Compartida núm. CNH-R01-L01-A7-2015, y dos de modalidad Licencia núms. CNH-R01-L03-A15-2015 y CNH-R01-L03-A25-2015, del primero se comprobó que se encuentra en el periodo inicial de exploración, el cual vence el 4 de septiembre de 2019, por lo que en 2017 no se reportó producción, y de los dos restantes el contratista presentó a la CNH los planes Provisional de Producción, de Evaluación y de Desarrollo, de conformidad con lo establecido en los contratos; además, en el momento en que el contratista cuente con la información técnica y económica necesaria para elaborar el plan a largo plazo, presentará una modificación para su actualización, una vez que concluya el periodo de evaluación en abril de 2019.
- 2- Los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos núms. CNH-R01-L03-A15-2015 y CNH-R01-L03-A25-2015, suscritos por la CNH en mayo de 2016 establecen que la instalación, operación, mantenimiento y calibración de los equipos de medición estarán a cargo de los contratistas bajo supervisión de la CNH, y que con cargo al contratista la CNH solicitará a un tercero independiente la verificación de los equipos de medición. No obstante, en los contratos no se establece un plazo para la instalación de los equipos ni para la solicitud a un tercero de su verificación.
- 3- El contratista de los contratos citados, no instaló los equipos de medición, y previa autorización de la CNH, suscribió acuerdos de medición con PEP, el 14 de julio de 2016, para que realizara las actividades de medición, se comprobó que los acuerdos no establecen una fecha de conclusión, sólo indican que su vigencia cesará cuando el contratista instale sus equipos de medición, a octubre de 2018 el contratista aún no ha instalado los equipos.
- 4- El volumen de petróleo crudo y de gas entregado al contratista y consignado en los comprobantes de entrega-recepción del Activo Integral de Producción Bloque S01, antes Activo Integral Macuspana-Muspac, coincidió con el volumen del contratista reportado por la CNH y los CFDI de comercialización. Además, en cada periodo de 2017, el precio contractual del gas natural (metano) y sus componentes (etano, propano y butano), fue el mismo, en incumplimiento del numeral 1.6 del anexo 3 de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, el cual establece que el precio contractual del gas y sus componentes se determinará por separado.
- 5- Los contratistas de los tres contratos revisados, calcularon y pagaron al FMP las contraprestaciones al Estado que incluye la cuota contractual para la fase exploratoria y las regalías base y adicional, de conformidad con los contratos; el FMP calculó el monto de las contraprestaciones con base en la información proporcionada por la CNH y el contratista, en cumplimiento del numeral 15.1 y del anexo 3 de los contratos.
- 6- En 2017, el estado obtuvo 315,358.0 miles de pesos de contraprestaciones del contratista de los contratos núms. CNH-R01-L03-A15-2015 y CNH-R01-L03-A25-2015, y este último obtuvo 373,124.9 miles de pesos, 57,766.9 miles de pesos, el 18.3% más en relación con lo que recibió el Estado.
- 7- En la producción de petróleo crudo proveniente de las áreas contractuales "Mundo Nuevo" y "Topén" ha disminuido de 436.7 barriles diarios promedio en 2016 a 338.3 barriles diarios promedio a octubre de 2018, y el contratista no ha realizado acciones enfocadas en incrementar la producción de petróleo crudo, viene manteniendo la misma producción que tenía Pemex. Además, en 2017, en las bases de datos de producción de la CNH se registraron 1,952.2 Mbd, de los cuales 1,926.6 Mbd se obtuvieron mediante las

asignaciones, y 25.6 Mbd de los contratos con particulares. En las mismas bases, a septiembre de 2018 se registraron 1,807.3 Mbd provenientes de asignaciones, y 52.9 Mbd de los contratos con particulares, en total 1,860.2 miles de barriles diarios de petróleo crudo, con lo cual no se alcanzará la meta de producción de petróleo de 3,000.0 Mbd para 2018.

- 8- Los equipos de medición de petróleo y de gas instalados en las baterías de separación y compresión, Girdaldas, Artesa, Sitio Grande, y Cactus IV, así como en la Central de Almacenamiento y Bombeo Cactus, cumplieron las especificaciones establecidas en el Manual del Petróleo Estándar de Medidas.
- 9- El Activo Integral de Producción Bloque S01, antes Activo Integral Macuspana-Muspac, no calibró ni certificó los equipos de medición de petróleo crudo y gas natural instalados en las baterías de separación Artesa, Girdaldas y Sitio Grande, y en las estaciones de compresión Artesa y Girdaldas, debido a que no contó con un contrato para el servicio de calibración con una empresa certificada ante la Entidad Mexicana de Acreditación, A.C. Tiene estimado firmar un contrato para el 26 de julio de 2019.
- 10- Se comprobó que los volúmenes de hidrocarburos de los comprobantes de pago al contratista coincidieron con los volúmenes formalizados en las actas de entrega firmadas por la CNH, y con los volúmenes de producción de hidrocarburos reportados por la CNH, con los cuales se determinaron los volúmenes contractuales para calcular las regalías, por lo que, el FMP contó con los mecanismos para administrar los aspectos financieros de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- 11- Se comprobó que los 197,731.6 miles de pesos de contraprestaciones pagadas por los tres contratistas de los contratos núms. CNH-R01-L01-A7-2015, CNH-R01-L03-A15-2015 y CNH-R01-L03-A25-2015, se encuentran incluidos en los 5,499,8713 miles de pesos de pagos por contraprestaciones a favor del estado y presentados en la Cuenta Pública, monto que coincidió con el registrado en los Estados Financieros del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y con la integración de los pagos mensuales del Banco de México, en cumplimiento del artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 3 restantes generaron: 3 Recomendaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para comprobar el avance y cumplimiento contractual, que las contraprestaciones para las partes se calcularon, enteraron y presentaron en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (SHCP), la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Pemex Exploración y Producción (PEP) y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP) cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables a la exploración y producción de hidrocarburos, su cuantificación y valoración, así como al pago de las contraprestaciones al Estado y al contratista y registro, excepto por los aspectos observados siguientes:

1. En los contratos de exploración y extracción de hidrocarburos núms. CNH-R01-L03-A15-2015 y CNH-R01-L03-A25-2015, de los contratistas de las áreas "Mundo Nuevo" y "Topén" del Activo Integral de Producción Bloque 01 Macuspana-Muspac, la Comisión Nacional de Hidrocarburos no estableció el plazo en el que el contratista debe instalar los equipos de medición de hidrocarburos, y para solicitar a un tercero su verificación, a fin de regular la medición. A octubre de 2018, el contratista aún no había instalado los equipos. Además, para calcular las contraprestaciones, los contratistas determinaron un solo precio contractual del gas natural y sus componentes en cada periodo; no obstante, en los contratos se estableció que el precio se debe determinar, por separado, de cada uno de sus componentes metano, etano, propano y butano.
2. La producción de petróleo crudo proveniente de las áreas contractuales "Mundo Nuevo" y "Topén" disminuyó de 436.7 barriles diarios en promedio en 2016, a 338.3 barriles diarios en promedio a octubre de 2018, lo que denota que el esquema de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos de las áreas contractuales mencionadas no ha sido favorable para el Estado; además el contratista no ha realizado acciones enfocadas en incrementar la producción de petróleo crudo, y sigue manteniendo la misma producción que tenía Pemex.

3. En la Reforma Energética se planteó la meta de aumentar la producción de petróleo a 3,000.0 miles de barriles diarios (Mbd) en 2018, y a 3,500.0 Mbd en 2025. Al cierre de 2017, la Comisión Nacional de Hidrocarburos registró una producción de 1,952.2 Mbd de petróleo crudo, de los cuales 1,926.6 Mbd se generaron por las asignaciones, y 25.6 Mbd por los contratos con particulares. A septiembre de 2018, se registraron 1,807.3 Mbd de petróleo proveniente de asignaciones, y 52.9 Mbd de los contratos con particulares, se totalizaron 1,860.2 Mbd, que representó el 62.0% de la meta de 3,000.0 Mbd para 2018.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0054-2018

54-GB

Objetivo

Revisar los estados financieros individuales y consolidados de las Empresas Productivas del Estado y de las entidades del Sector Paraestatal Federal, de acuerdo con la clasificación administrativa y los formatos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, así como la adecuada valuación y presentación en los estados financieros del Gobierno Federal, en congruencia con las mejores prácticas internacionales.

Alcance

La integración de los saldos en los estados financieros consolidados del Gobierno Federal (GF), así como la determinación de los entes a analizar, fue definida de acuerdo con las directrices de auditoría financiera de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, en particular con la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1320 ^{41/} y 1530 ^{42/}, así como su concordancia con la Norma Internacional de Auditoría 320. ^{43/}

Se determinaron los criterios de materialidad total y específica en la planeación y ejecución de la auditoría correspondiente a la Integración de la información financiera de las Empresas Productivas del Estado (EPE) y del Sector Paraestatal Federal (SPA) en los estados financieros consolidados del GF, con referencia a la información financiera presentada al cierre de 2017.

La determinación de la materialidad total para la revisión del SPA y EPE, al 31 de diciembre de 2017 fue de 79,486.9 millones de pesos (mdp), como se muestra a continuación:

TOTAL DEL SECTOR PARAESTATAL Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO
(Millones de pesos)

Consolidado	Activos 2017	%
Total Sector Paraestatal	4,214,928.5	53.0%
Total Empresas Productivas del Estado	3,733,757.8	47.0%
Total Sector Paraestatal y Empresas Productivas del Estado	7,948,686.3	100%
Materialidad 1% de los activos totales	79,486.9	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública, 2017, Tomo VII Sector Paraestatal y VIII Empresas Productivas del Estado.

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir debido al redondeo aplicado.

La Cuenta Pública 2017 incluyó en el Tomo VII "Sector Paraestatal", la información de 188 entidades que integran el SPA, correspondiente a:

- Las Entidades de Control Presupuestario Directo de Seguridad Social: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), y

Los consolidados de acuerdo con las agrupaciones por tipos de entidades:

^{41/} ISSAI 1320 "La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría".

^{42/} ISSAI 1530 "Muestreo de auditoría".

^{43/} NIA 320 "Importancia Relativa o Materialidad en la Planeación y Ejecución de la Auditoría".

- Paraestatales y fideicomisos no empresariales y no financieros;
- Paraestatales empresariales no financieras con participación estatal mayoritaria;
- Paraestatales empresariales financieras monetarias con participación estatal mayoritaria;
- Paraestatales empresariales financieras no monetarias con participación estatal mayoritaria, y
- Fideicomisos financieros públicos con participación estatal mayoritaria.

En el Tomo VIII “Empresas Productivas del Estado”, se presentó la información financiera consolidada de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

El universo se integró por 190 entidades con activos que sumaron en conjunto 7,948,686.3 mdp. Para la auditoría se seleccionó una muestra de 10 Entidades Paraestatales y 2 EPE consolidadas, que representaron el 78.3% del total de los activos.

La revisión se enfocó en fiscalizar los estados financieros de manera directa ^{44/}, como se muestra a continuación:

MUESTRA DE ENTIDADES PARAESTATALES Y EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

(Millones de pesos)

No.	Entidad	Activos 2017	%
1	PEMEX.- Petróleos Mexicanos.	2,159,538.1	27.2%
2	CFE.- Comisión Federal de Electricidad.	1,574,219.7	19.8%
3	IMSS.- Instituto Mexicano del Seguro Social.	445,572.8	5.6%
4	ISSSTE.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. ^{1/}	177,243.7	2.2%
5	IPAB.- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	1,013,777.8	12.8%
6	GACM.- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.	87,182.8	1.1%
7	BANOBRAS.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	762,179.0	9.6%
8	SAE.- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	3,837.9	0.0%
9	ESA.- Exportadora de Sal, S.A. de C.V.	4,125.8	0.1%
Total		6,227,677.6	78.3%

^{1/} Incluye al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

FUENTE:Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomo VII Sector Paraestatal y VIII Empresas Productivas del Estado.

NOTA: La suma de los parciales puede no coincidir debido al redondeo aplicado.

Antecedentes

México es miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de Estados Americanos, Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras, Federación Internacional de Contadores (IFAC por sus siglas en inglés); la internacionalización de la economía a través de organismos internacionales y sus gobiernos, hacen prioritaria la necesidad de presentar la información financiera y contable con base en normas de razonable uniformidad que coadyuven a mejorar la transparencia de los mercados financieros, adoptando las mejores prácticas internacionales en la información financiera correspondientes a la transparencia y rendición de cuentas. La comunidad internacional enfoca sus esfuerzos en adoptar y procurar la convergencia de sus reglas contables locales a las reglas de información financiera internacional, con el objeto de que la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre los resultados de las acciones de gobierno, sea abierta y transparente. Los países miembros de la OCDE han adquirido una cultura de rendición de cuentas con enfoque a los ciudadanos, debido a que el interés sobre la información pública no sólo incumbe a las instituciones gubernamentales nacionales e internacionales, siendo estos, los socios principales de un gobierno que lo sostienen y fondean.

Los reportes financieros y presupuestarios que generan las entidades de un gobierno que cumplen con las Normas de Información Financiera y las Normas de Información Financiera para el Sector Público, fomentan mejores

^{44/} ISSAI 1300 “Planificación de una auditoría de los estados financieros”.

estrategias de rendición de cuentas a los ciudadanos y, por supuesto, demandan que la comunicación de las transacciones económicas y financieras sean reveladas y explicadas de manera clara y amplia en las notas a los estados financieros, ya que ofrece la gran oportunidad de explicar con mayor detalle tiempos y presupuestos, así como, las transacciones por incurrir que tiene la gestión financiera de un gobierno. Es esencialmente importante que los compromisos adquiridos a corto, mediano y largo plazo por las entidades y por sus tenedoras y por el mismo Gobierno Federal sean informados eficientemente a sus acreedores, deudores, garantes y usuarios en general para evitar errores y vaguedad de la información. Las grandes organizaciones económicas y países en el mundo ofrecen y entregan a sus clientes y proveedores la información consolidada y por segmentos, cumpliendo con las mejores prácticas mundiales de comparabilidad.

La historia económica reciente en el mundo, muestra que la mejor forma de generar confianza es mediante la transparencia. Los antecedentes de falta de transparencia y revelación oportuna de las empresas como ENRON, XEROX, PARMALAT, así como el reciente caso de corrupción de Gobiernos de América Latina con ODEBRECHT, son ejemplos que deben ser considerados para evitar la opacidad y una adecuada rendición de cuentas. De esta forma, los usuarios de la información financiera y económica pueden planear y tomar decisiones importantes que confirmen o modifiquen el rumbo económico de una entidad sin importar su procedencia privada o gubernamental.

Las revisiones de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal Federal y Empresas Productivas del Estado, por parte de la ASF, por los años de 2012 a 2016, presentaron diversas desviaciones, principalmente por registros y revelaciones insuficientes en los saldos y transacciones de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos; deficiencias en la aplicación de criterios de consolidación y en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable conforme a mejores prácticas, y la utilización de bases contables inconsistentes y diferencias de interpretación de una misma norma contable.

Es de vital importancia que México concluya en el menor tiempo posible, la armonización contable y que aplique los Postulados Básicos de la Contabilidad Gubernamental para alinearse con las actuales necesidades de presentación de información financiera y rendición de cuentas en el sector público.

En México se han realizado esfuerzos importantes para presentar la información financiera consolidada a nivel federal, sin embargo, los avances que se han tenido pueden ser insuficientes, debido a las áreas de oportunidad existentes para presentar e informar con mayor transparencia los fideicomisos y las obligaciones contingentes que garantiza el Gobierno Federal. Las empresas de servicios financieros internacionales observan y califican de cerca las deudas de los países y la forma en que son publicadas. La forma y el contenido publicado sobre los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, resultan de interés superior de los mexicanos, del Congreso de la Unión, de la comunidad económica y financiera internacional, y de los usuarios en general.

El propósito de reportar información financiera sobre bases consistentes, razonables y armónicas es generar confianza en los usuarios y la comunidad económica. Sin embargo, cuando la confianza es dañada, los efectos son inmediatos y difíciles de recuperar y puede impactar la credibilidad y la economía de un gobierno.

Resultados

Resultado 1 (Con Observación) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Verificar el proceso de consolidación de información financiera de las entidades seleccionadas, en el Sistema de Integración de la Cuenta Pública.

- 1) Inversiones a largo plazo y pasivos no registrados:
 - a) La información financiera del Poder Ejecutivo (PE) presentó insuficiencia patrimonial conforme a las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en las inversiones financieras a largo plazo por 1,806,950.0 mdp como resultado de la omisión de registro de pasivo laboral del IMSS, ISSSTE Y FOVISSSTE; y errores en la valuación del patrimonio por 4,819.3 mdp, del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas y Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
 - b) Falta de registro de pasivos conforme a las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en los estados financieros del PE por deuda emitida en 2 entidades, misma que está garantizada por el GF, IPAB por un monto de 887,349.2 mdp y FONADIN por 117,592.6 mdp.

Lo anterior representa un riesgo de valuación del patrimonio, falta de transparencia y rendición de cuentas en la información financiera del Gobierno Federal conforme a las mejores prácticas.

- 2) Existen desviaciones de presentación y revelación en la información de los estados financieros de las entidades del SPA y EPE, incluidos en la Cuenta Pública, como sigue:

- a) GACM presentó estados financieros no consolidados en la Cuenta Pública 2017, sin considerar los activos y pasivos de sus subsidiarias y fideicomisos como lo requieren las mejores prácticas internacionales, sin embargo, los estados financieros consolidados únicamente pueden consultarse en su página de internet.
- b) Se detectaron inconsistencias y errores en la presentación de estados financieros y sus notas en la Cuenta Pública, de GACM, CFE y PEMEX.

Las desviaciones en la presentación los estados financieros y la falta de revelación en las notas, no permitió la transparencia y rendición de cuentas de la información financiera del Gobierno Federal, de acuerdo a las mejores prácticas nacionales e internacionales.

- 3) El Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal, las NIFGGSP y las guías contabilizadoras utilizadas por las entidades del SPA para la elaboración de sus estados financieros, difieren del Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental y de las mejores prácticas establecidas en el artículo 2 de la LGCG para el registro, valuación y revelación de pasivos laborales, pasivos contingentes, devengo contable y consistencia, lo que ocasiona opacidad y falta de consistencia en la información financiera emitida por las entidades del SPA.

Resultado 2 (Con Observaciones)

Verificar los manuales de contabilidad; las bases contables utilizadas; las revelaciones en las notas a los estados financieros; así como los dictámenes emitidos por los auditores externos, de las entidades seleccionadas.

Por la muestra de las entidades, a continuación se presenta el resumen de las desviaciones detectadas de manera individual:

- a) En IPAB y ESSA no se reconocieron ni cuantificaron los pasivo por obligaciones laborales, como lo establece la mejor práctica NIF D-3 “Beneficios a los empleados”.
- b) Los pasivos contingentes por juicios y demandas en IMSS e ISSSTE por 35,695.0 mdp, no fueron reconocidos como pasivos, de acuerdo con la mejor práctica contable NIF C-9, “Provisiones, contingencias y compromisos”.
- c) En el patrimonio contribuido según estados financieros dictaminados de Pemex Fertilizantes, presentó una variación de 9,079.2 mdp, en comparación con los estados financieros de la Cuenta Pública 2017.
- d) CFE no presentó en las notas a sus estados financieros, las “conciliaciones contables físicas de los bienes muebles e inmuebles” que señala el art. 27 de la LGCG.
- e) CFE no reveló un activo contingente de conformidad con la mejor práctica internacional.
- f) CFE y Pemex Fertilizantes no presentaron las conciliaciones entre los ingresos y egresos presupuestarios y contables de conformidad con lo establecido en los “Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2017” y la guía para la entrega de las notas a los estados financieros.
- g) ESSA en las notas a los estados financieros no reveló la integración y características de “Otros derechos a recibir bienes o servicios a corto plazo” por 535.0 mdp.
- h) Se detectaron inconsistencias y errores de clasificación, tipográficos y de revelación en las notas a los estados financieros en la Cuenta Pública 2017 de GACM, PEMEX, CFE, ISSSTE, BANOBRAS y ESSA.

Resultado 3 (Con Observaciones) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Comparar los estados financieros de las Empresas Productivas del Estado y entidades del Sector Paraestatal Federal con la información que se utiliza para determinar el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal (PFN).

- 1) Los estados financieros con que se elabora el PFN no son definitivos, por lo tanto, sus saldos de activos y pasivos financieros varían con los presentados en Cuenta Pública lo que genera opacidad en la información presentada. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación atendida en la auditoría 41-GB “Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal”, Cuenta Pública 2017.
- 2) Los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 mmp, cuyo acreedor es la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debe de compensarse o eliminarse para la presentación de la PFN. Adicionalmente, esta situación también se presenta en el informe de Deuda Pública dentro del Título I Obligaciones Garantizadas por el Gobierno Federal en la Cuenta Pública, donde los 65.5 mmp deben de eliminarse para la presentación del informe de Deuda Pública lo que genera una falta de transparencia.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones las cuales generaron: 11 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con el objetivo de revisar los estados financieros individuales y consolidados de las Empresas Productivas del Estado y de las entidades del Sector Paraestatal Federal, de acuerdo con la clasificación administrativa y los formatos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, así como la adecuada valuación y presentación en los estados financieros del Gobierno Federal, en congruencia con las mejores prácticas internacionales. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Las revisiones de los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal Federal y Empresas Productivas del Estado, por parte de la ASF, por los años de 2012 a 2016, han presentado diversas desviaciones que impidieron una armonización contable, principalmente por registros y revelaciones insuficientes en los saldos y transacciones de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos; deficiencias en la aplicación de criterios de consolidación y en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable conforme a mejores prácticas, y la utilización de bases contables inconsistentes y diferencias de interpretación de una misma norma contable. Los hechos relativos al uso inadecuado de recursos presupuestarios, las limitaciones en la confiabilidad de la información financiera ocasionada por la falta de reconocimiento de pasivos, compromisos y contingencias a cargo del Gobierno Federal, no han contribuido a cumplir con los objetivos de eficacia, economía, eficiencia y transparencia que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Para la auditoría se seleccionó una muestra que incluyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y 10 entidades corresponsables: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V. (GACM), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y Exportadora de Sal, S.A. de C.V. (ESSA).

Los resultados de la fiscalización mostraron que, para 2017, los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal no presentaron las obligaciones reales de conformidad con las mejores prácticas contables y no cumplieron con la característica de confiabilidad, transparencia y rendición de cuentas en apoyo a las tareas de planeación financiera y control de recursos de conformidad con el art. 2 de la LGCG, como se detalla a continuación:

En IMSS, ISSSTE y FOVISSSTE, no se registró el pasivo por obligaciones laborales al retiro de sus trabajadores por 1,806,650.5 mdp, como lo establece la mejor práctica NIF D-3 "Beneficios a los empleados". Adicionalmente, 2 entidades no reconocieron el pasivo por obligaciones laborales cuyo monto no fue cuantificado.

Los pasivos contingentes por juicios y demandas en 2 entidades, por 35,695.0 mdp, fueron reconocidos como provisión hasta su exigencia de pago o sentencia, y no como un pasivo de acuerdo con la mejor práctica contable NIF C-9, "Provisiones, contingencias y compromisos".

GACM presentó estados financieros no consolidados en la Cuenta Pública 2017, sin considerar los activos y pasivos de sus subsidiarias y fideicomisos relacionados, como es requerido por la mejor práctica contable internacional NIIF 10 "Estados Financieros Consolidados".

En PEMEX Fertilizantes, Empresa Productiva Subsidiaria, el patrimonio contribuido, en los estados financieros dictaminados, presentó una variación de 9,079.2 mdp, en comparación con los estados financieros de la Cuenta Pública 2017.

Empresas Productivas Subsidiarias de CFE no presentaron en las notas a sus estados financieros, las "conciliaciones contables físicas de los bienes muebles e inmuebles" que señala el art. 27 de la LGCG, ni las conciliaciones entre

los ingresos y egresos presupuestarios y contables de conformidad con lo establecido en los “Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2017” y la guía para la entrega de las notas a los estados financieros.

La CFE no reveló la cuantificación de las conexiones no autorizadas como un activo contingente de conformidad con la mejor práctica NIC 37 “Provisiones, activos contingentes y pasivos contingentes”.

No se reveló la integración y características de “Otros derechos a recibir bienes o servicios a corto plazo” por 535.0 mdp en ESSA.

Se detectaron inconsistencias y errores de clasificación, tipográficos y de revelación en las notas a los estados financieros en la Cuenta Pública 2017 de 6 entidades.

El registro del pasivo laboral, pasivos contingentes y desviaciones explicadas en los párrafos anteriores conforme a las mejores prácticas, representó un riesgo de disminución en el patrimonio del Poder Ejecutivo.

Los estados financieros del Poder Ejecutivo no registraron pasivos contingentes correspondientes a obligaciones garantizadas por el Gobierno Federal del IPAB por 887,349.2 mdp, y por las obligaciones de indemnización carretera del FONADIN por 117,592.6 mdp, en términos de lo que establecen las NICSP 35 “Estados financieros consolidados” y NICSP 36 “Inversiones en asociadas y negocios conjuntos”.

Las deficiencias en la aplicación de criterios de consolidación y en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable, la emisión del Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal, las Normas de Información Financiera Gubernamental General para el Sector Paraestatal y las guías contabilizadoras utilizadas por las entidades del Sector Paraestatal Federal para la elaboración de sus estados financieros, emitidos por la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP, ocasiona opacidad en la información financiera emitida por las entidades del Sector Paraestatal Federal debido a la falta de reconocimiento de pasivos y obligaciones a cargo del Gobierno Federal, debido a que difieren del Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental y de las mejores prácticas nacionales establecidas en el artículo 2 de la LGCG para el registro, valuación y revelación de pasivos laborales, pasivos contingentes, devengo contable y consistencia.

En opinión de la ASF, los estados financieros de las entidades del Sector Paraestatal Federal y Empresas Productivas del Estado en 2017, presentaron desviaciones principalmente por registros y revelaciones insuficientes en los saldos y transacciones de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos, deficiencias en la aplicación de criterios de consolidación y en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable, conforme a mejores prácticas, por lo que no contribuyeron a cumplir con los objetivos de eficacia, economía, eficiencia y transparencia que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

La atención de las recomendaciones permitirá mejorar la calidad, utilidad y veracidad de la información financiera en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, transparencia y rendición de cuentas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Posición Fiscal de los Gobiernos de las Entidades Federativas**

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-0-06100-16-0057-2018

57-GB

Objetivo

Revisar integralmente los elementos de los ingresos, egresos, deuda y obligaciones no constitutivas de deuda pública, que determinan la posición fiscal de las entidades federativas, como referente básico para el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, así como de la demás normativa aplicable.

Alcance

No se reportan montos de universo y muestra, debido a que la auditoría atiende aspectos cuantitativos y cualitativos, los cuales forman parte de un análisis integral de la posición fiscal de los gobiernos de las entidades federativas en materia de ingreso, gasto y endeudamiento público para el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), así como la evaluación de riesgos relevantes para las haciendas públicas locales.^{45/}

La auditoría comprende la revisión de la publicación y actualización de los registros de las obligaciones y financiamientos de las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos, inscritos en el Registro Público Único, que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la publicación de los resultados del Sistema de Alertas de las entidades federativas y los municipios, conforme las disposiciones aplicables, así como el análisis de los criterios y variables utilizadas para la construcción de los indicadores que componen dicho Sistema; y la verificación de mecanismos para la implementación, transparencia y rendición de cuentas de los convenios de Deuda Estatal Garantizada.

Asimismo, se llevó a cabo la revisión de la posición fiscal de las entidades federativas con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la LDFEFM. Lo anterior, en ejercicio de las facultades conferidas a la ASF en materia de fiscalización de la LDFEFM,^{46/} en lo relativo con el cumplimiento del principio de sostenibilidad; las reglas de disciplina financiera; el techo de financiamiento neto, como resultado de la evaluación del Sistema de Alertas; y la revelación de la información financiera, conforme las disposiciones aplicables emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Se hace notar que los resultados del análisis de la posición fiscal presentados, tienen la finalidad de proporcionar elementos adecuados para una revisión integral y comprensiva de dicha posición y de los riesgos fiscales a corto y mediano plazos, para cumplir con el principio de sostenibilidad de las finanzas públicas de las entidades federativas.^{47/}

Antecedentes

Como resultado de la crisis financiera internacional de 2008, la economía mexicana se desaceleró y afectó directamente las finanzas públicas de las entidades federativas con menores ingresos propios y participaciones federales, que en 2009 bajaron 14.3% real respecto de 2008, debido a la contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de 4.7%. La caída del PIB y su efecto en los ingresos por participaciones fue compensada parcialmente con las reservas financieras del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por lo que para mantener su nivel de gasto, éstas recurrieron al endeudamiento.

De 2008 a 2017, la deuda pública subnacional pasó de 203,070.2 mdp a 580,644.7 mdp, con un incremento de 96.2% real (377,574.5 mdp) y una TMCRA de 7.8% en ese periodo, como resultado de que no se aplicaron medidas efectivas de consolidación fiscal, sobre todo de ajuste al gasto que no aporta beneficios económicos tangibles.

^{45/} Para determinar la materialidad en la planeación y ejecución de la auditoría, se tomaron en cuenta los criterios y las guías incluidas en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 400 "Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento" y la ISSAI 4000 "Norma para las auditorías de cumplimiento."

^{46/} Al respecto, consultar los artículos 1; 17, fracciones VII y XXVI; 50, fracciones III, IV y V; 53 y 58 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como los artículos 1; 6; 8; 13; 15; 16; 19; 22; 23; 30; 34; 43; 49 y 60 de la LDFEFM.

^{47/} Consultar los artículos 6, 7, 8, 15, 16 y 19 de la LDFEFM.

Destacaron Coahuila, 33.8%; Zacatecas, 27.6%; Morelos, 26.4%; Tamaulipas, 21.7%; Quintana Roo, 21.0%; y Chihuahua, 20.7%, con las mayores TMCRA en ese lapso.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de julio del 2016, asignó atribuciones a la ASF para fiscalizar la observancia de la disciplina financiera y la responsabilidad hacendaria para la sostenibilidad de las finanzas públicas; los instrumentos de crédito público y otras obligaciones que cuenten con la garantía de la Federación; los resultados de las estrategias de ajuste para fortalecer las finanzas públicas con base en convenios para obtener garantías; la observancia de los límites establecidos por el Sistema de Alertas; y el cumplimiento del RPU, entre otras disposiciones establecidas en la LDFEFM.

Resultados

a) La ASF verificó que la SHCP actualizó la información de los financiamientos y obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos inscritas en el RPU de enero a diciembre de 2017, en cumplimiento de los artículos 49 y 56 de la LDFEFM. De la revisión y análisis de la información reportada en el RPU se obtuvieron los resultados siguientes:

- Al cierre de 2017, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos ascendió a 580,644.7 mdp, una disminución de 3.8% real (12,052.9 mdp) en comparación con 2016. La deuda pública subnacional representó 3.0% del PIB y, en promedio nacional, equivalió a 81.0% de las participaciones.
- 24 entidades federativas disminuyeron su saldo deudor en términos reales; 7 lo aumentaron; y una entidad (Tlaxcala) no generó este tipo de obligaciones.
- La deuda municipal, ascendió a 45,183.5 mdp (7.8% de la deuda total subnacional). En 22 municipios (de los 2,458 del país), que pertenecen a 11 entidades federativas, se concentró el 50.2% (22,691.1 mdp) de la deuda total municipal.
- La inversión pública productiva no fue el principal destino de los financiamientos y obligaciones financieras contratados e inscritos en el Registro Público Único de enero a diciembre de 2017 por las entidades federativas, municipios y sus entes públicos.
- Del monto original contratado para el ejercicio fiscal 2017, el 61.7% fue para refinanciar deuda; 20.7% para obligaciones a corto plazo; 11.3% se destinó a inversión pública productiva; y 6.3% para inversión pública productiva o refinanciamiento.

b) Se verificó que la SHCP publicó los resultados de la evaluación del Sistema de Alertas de las entidades federativas y los municipios, correspondientes a la evaluación de la Cuenta Pública 2017, de conformidad con el artículo 48 de la LDFEFM. De la revisión y análisis del Sistema de Alertas se obtuvieron los resultados siguientes:

- En la evaluación del nivel de endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, correspondiente a la Cuenta Pública 2017, se identificó lo siguiente:
 - 22 entidades fueron clasificadas en un nivel de endeudamiento sostenible, 9 en observación y ninguna en elevado. La evaluación excluyó a Tlaxcala, debido a que no tuvo financiamientos ni obligaciones inscritas en el RPU.
 - De los 793 municipios sujetos a evaluación del Sistema de Alertas, 555 entregaron la información correspondiente. Los resultados de la evaluación de los 555 municipios fueron: 450 en un nivel de endeudamiento sostenible, 105 en observación y ninguno en elevado.
- Las variables y fórmula del indicador “Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales”, del Sistema de Alertas, constituye una medida amplia de la disponibilidad financiera a corto plazo del ente público, por lo que flexibilizó la evaluación del nivel de endeudamiento.

c) Desde 2016, la LDFEFM estableció la disposición para otorgar la garantía del Gobierno Federal, sin embargo, la SHCP no contó con un proceso normativo para la operación, implementación, lineamientos, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los convenios de Deuda Estatal Garantizada.

- La ASF considera conveniente incluir un análisis para identificar los riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas federales vinculada con la garantía que otorgue el Gobierno Federal a las entidades federativas.

d) En 2017, de la revisión a la revelación de la información financiera de los formatos de los Criterios para la elaboración y presentación homogénea de la información financiera y de los formatos a que hace referencia la LDFEFM (Criterios LDF), en la Cuenta Pública, Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos, 31 entidades cumplieron con el reporte de todos los formatos y 1 de forma parcial (Guerrero).

e) La Guía de Cumplimiento de la LDFFEM, emitida por el CONAC, correspondiente al anexo 3 de los Criterios LDF, no contiene todas las disposiciones de las reglas de disciplina financiera establecidas en la LDFFEM, por lo que dificulta su seguimiento y fiscalización.

f) En la revisión del cumplimiento del principio de sostenibilidad definido en el artículo 6 de la LDFFEM en 2017, en lo relativo a la generación de balances presupuestario y presupuestario de recursos disponibles sostenibles, se identificó lo siguiente:

- Balance presupuestario. 13 entidades federativas no cumplieron con el principio de sostenibilidad: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.
- Balance presupuestario de recursos disponibles. 14 estados incumplieron con el principio de sostenibilidad: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

—En Campeche, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, no se encontró evidencia de acciones o medidas de ajuste de finanzas públicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2018 para la corrección del déficit del balance presupuestario de recursos disponibles.

g) Con el propósito de evaluar la posición fiscal de las entidades federativas en 2017, la ASF desarrolló una metodología que consiste en el análisis de los resultados del balance presupuestario de recursos disponibles (sin financiamiento neto de Ingresos de Libre Disposición (ILD) ni remanentes de ejercicios anteriores) y en la estimación de dos indicadores vinculados con la solvencia y la capacidad para pagar el costo financiero, así como su trayectoria de mediano plazo. El resultado fue el siguiente:

- En 17 entidades la posición fiscal no fue sostenible: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

h) Al cierre de 2017, los principales riesgos a la sostenibilidad de las finanzas públicas identificados fueron los siguientes:

- Espacio presupuestario restringido: el 86.9% de los ingresos de las entidades provienen de transferencias federales.
- Limitada recaudación tributaria: los ingresos propios equivalieron a 25.0% de los ILD.
- Reducida inversión pública realizada con recursos de libre disposición: el 47.2% de la inversión pública total tuvo como fuente de pago ILD. La mitad de las entidades federativas no destinaron más del 2.1% de sus recursos de libre disposición a la inversión pública.
- Presupuestos inflexibles: el 44.8% del presupuesto de las entidades federativas fue etiquetado desde su origen a una partida específica.
- Limitada capacidad para realizar ajustes o disminuciones al gasto ante presiones presupuestarias potenciales: el 65.4% del gasto no etiquetado fue de carácter inercial e incremental.
- Mayor apalancamiento no fue acompañado de un fortalecimiento en el desempeño presupuestal: 7 entidades cuyo nivel de apalancamiento fue superior que 100.0%, obtuvieron déficit en el balance presupuestario.
- Proyecciones a mediano plazo de las finanzas públicas no consistentes respecto del desempeño observado en 2016 y 2017, lo que dificulta observar la vinculación con las acciones de responsabilidad hacendaria en materia de ingresos, egresos y financiamiento.
- Inconsistencia de la información financiera reportada en los Criterios LDF: 18 entidades federativas (56.0%) reportaron inconsistencias en los formatos 4, 5 y 6a) de los Criterios LDF y errores en el cálculo de al menos uno de los balances.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones las cuales generaron: 8 Recomendaciones.

Además, se generaron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de revisar integralmente los elementos de los ingresos, egresos, deuda y obligaciones no constitutivas de deuda pública, que determinan la posición fiscal de las entidades federativas, como referente básico para el cumplimiento de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFFEM), así como de la demás normativa aplicable, y específicamente respecto de la sostenibilidad de las

finanzas y deuda pública subnacional. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Como resultado de la crisis financiera internacional de 2008, la economía mexicana se desaceleró y afectó directamente las finanzas públicas de las entidades federativas con menores ingresos propios y participaciones federales, que en 2009 bajaron 14.3% real respecto de 2008, debido a la contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de 4.7%. La caída del PIB y su efecto en los ingresos por participaciones fue compensada parcialmente con las reservas financieras del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, por lo que, para mantener su nivel de gasto, éstas recurrieron al endeudamiento.

De 2008 a 2017, la deuda pública subnacional pasó de 203,070.2 mdp a 580,644.7 mdp, con un incremento de 96.2% real (377,574.5 mdp) y una Tasa Media de Crecimiento Real Anual (TMCRA) de 7.8% en ese periodo, como resultado de que no se aplicaron medidas efectivas de consolidación fiscal, sobre todo de ajuste al gasto. Destacaron Coahuila, 33.8%; Zacatecas, 27.6%; Morelos, 26.4%; Tamaulipas, 21.7%; Quintana Roo, 21.0%; y Chihuahua, 20.7%, con las mayores TMCRA en ese lapso.

El marco normativo que regulaba el endeudamiento de las entidades federativas y los municipios, así como otras disposiciones en la materia, se caracterizaba por su heterogeneidad en los límites de deuda pública, discrecionalidad en la contratación de financiamientos y no permitía un registro integrado de las obligaciones financieras en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que afectaba la transparencia y rendición cuentas.

Para atender esta problemática, en 2015, se adicionó la fracción XXIX-W, en el artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de establecer un marco institucional para la disciplina financiera y la responsabilidad hacendaria en el uso de los recursos públicos, así como para la administración prudente de la deuda pública que deben observar las entidades federativas, los municipios y sus entes públicos.

Con la finalidad de reglamentar y dar operatividad a la reforma constitucional, en abril de 2016, entró en vigor la LDFFEM, con la que se definieron los criterios generales de responsabilidad hacendaria y financiera para el manejo sostenible de las finanzas públicas locales, el uso responsable del endeudamiento para financiar el desarrollo y manejar con eficacia y eficiencia los recursos públicos locales.

La LDFFEM implementó mecanismos de control para: establecer límites de financiamiento neto anual; adopción de reglas de disciplina financiera; procesos competitivos para la contratación de financiamientos u obligaciones financieras; un Sistema de Alertas para evaluar el nivel de endeudamiento de los entes públicos; otorgar la garantía del Gobierno Federal a las obligaciones constitutivas de deuda pública de las entidades federativas y los municipios; el Registro Público Único (RPU) para consolidar la información de las obligaciones financieras, así como atribuciones a la ASF para su fiscalización. El cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LDFFEM, y demás normativa aplicable, corresponde a la SHCP y a los gobiernos locales, en su respectivo ámbito.

Como parte de la auditoría practicada, los resultados de la fiscalización mostraron que la SHCP no contó con un proceso normativo para la implementación, transparencia y rendición de cuentas de los convenios de Deuda Estatal Garantizada (DEG), a pesar que, desde 2016, la LDFFEM estableció la disposición para otorgar la garantía del Gobierno Federal.

La SHCP actualizó la información de los financiamientos y obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus entes públicos inscritas en el RPU, en cumplimiento de los artículos 49 y 56 de la LDFFEM. Del análisis de dicha información, se identificó que el 61.7% de las operaciones registradas en 2017, se destinaron a refinanciamiento y sólo el 11.3% a inversión pública productiva.

Asimismo, publicó los resultados de la evaluación del Sistema de Alertas de las entidades federativas y los municipios, correspondientes a la evaluación de la Cuenta Pública 2017, con lo cual se determinó el techo de financiamiento neto al que podrán acceder para el ejercicio fiscal de 2019, de conformidad con el artículo 48 de la LDFFEM.

Los resultados de la evaluación de las entidades federativas mostraron a 22 en un nivel de endeudamiento sostenible, 9 en observación y ninguna en elevado; se excluyó a Tlaxcala, debido a que no tuvo financiamientos ni obligaciones inscritas en el RPU. Respecto de los resultados de los municipios, de los 793 sujetos a evaluación, 555 entregaron la información correspondiente (30.0% de incumplimiento). De los 555 municipios que fueron evaluados, 450 resultaron en un nivel de endeudamiento sostenible, 105 en observación y ninguno en elevado.

De la revisión de las variables y la medición de los indicadores que componen el Sistema de Alertas, la ASF señaló que el indicador de "Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo,

bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales”, constituye una medida amplia de la disponibilidad financiera a corto plazo del ente público, debido a que considera recursos correspondientes a transferencias federales etiquetadas, las cuales tienen un fin específico definido por la Ley de Coordinación Fiscal y no pueden ser utilizados para otro propósito distinto; asimismo, las obligaciones a corto plazo y los pasivos con proveedores y contratistas no distinguen si la fuente de pago es de ingresos de libre disposición o de recursos etiquetados.

En el ámbito de las entidades federativas, los resultados de la fiscalización del principio de sostenibilidad, definido en el artículo 6 de la LDFEFM, mostraron a 13 entidades federativas con balance presupuestario no sostenible: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

Asimismo, 14 estados incumplieron con el balance presupuestario de recursos disponibles sostenible: Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Al respecto, se identificó que, en Campeche, Coahuila, Estado de México, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas no se implementaron acciones o medidas de ajuste de finanzas públicas en los proyectos de Presupuesto de Egresos 2018, para la corrección de los déficits del balance presupuestario de recursos disponibles, de conformidad con lo establecido en la LDFEFM.

Asimismo, 18 entidades federativas (56.0%) reportaron inconsistencias en la revelación de la información financiera reportada en los formatos que sirven de base para el cálculo de los balances, así como errores en su cálculo.

De los resultados del análisis de la posición fiscal de las entidades federativas, realizado por la ASF, en 17 entidades no fue sostenible: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Los principales riesgos a la sostenibilidad de las finanzas públicas identificados fueron la alta dependencia presupuestaria, debido a que el 86.9% de los ingresos de las entidades provienen de transferencias federales; baja recaudación tributaria: los ingresos propios equivalieron a 25.0% de los Ingresos de Libre Disposición (ILD); reducida inversión pública realizada con recursos de libre disposición: el 47.2% de la inversión pública total tuvo como fuente de pago ILD; y limitada capacidad para realizar ajustes o disminuciones al gasto ante presiones presupuestarias potenciales: el 65.4% del gasto no etiquetado fue de carácter inercial e incremental.

En opinión de la ASF, la LDFEFM contribuyó a la disminución gradual de la deuda pública de las entidades federativas y los municipios, mediante mecanismos de control que limitan la contratación de financiamientos, así como reglas de disciplina que coadyuvan a mantener el crecimiento de las obligaciones financieras estables en el mediano plazo.

No obstante, su cumplimiento por parte de las entidades federativas es parcial en lo relativo al principio de sostenibilidad, reglas de responsabilidad hacendaria y revelación de información financiera, por lo que es necesario que los gobiernos locales generen acciones encaminadas a cumplir con las disposiciones establecidas en dicha Ley y coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas. En el ámbito de la SHCP, en general, cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por las áreas de oportunidad de mejora que se identificaron.

Del análisis del principio de sostenibilidad definido en la LDFEFM, se considera que incluir el financiamiento neto en los balances presupuestario y presupuestario de recursos disponibles, implica un alto riesgo debido a que constituye un margen mayor de gasto público, lo que podría implicar presiones inerciales para las finanzas públicas, en virtud de que la entidad federativa tendría que recurrir al financiamiento para sufragar el gasto y asegurar un resultado mayor o igual que cero en dichos balances, situación que en el largo plazo podría comprometer el cumplimiento del principio de sostenibilidad. Aunado a que los esfuerzos de consolidación fiscal, que permitirían a las entidades federativas regresar al equilibrio presupuestario, podrían estar subestimados, en virtud de que el principio de sostenibilidad no considera la magnitud total del déficit, ya que el financiamiento neto se incluye como componente de los ingresos totales. Lo anterior, implicaría una tendencia creciente del endeudamiento al considerar el financiamiento neto como ingreso recurrente y no como una obligación de pago en el largo plazo.

En relación con el financiamiento, se considera que debe tener un destino económicamente viable y formar parte de una estrategia de desarrollo para garantizar que los impactos sean positivos en el crecimiento económico y social, por lo que se debe incentivar la inversión pública productiva. Si bien el refinanciamiento tiene el objetivo de disminuir las presiones para cubrir con el servicio de la deuda en el corto plazo y mejorar los perfiles de vencimiento, este mecanismo debe estar acompañado de estrategias en materia de ingresos locales y egresos que

fortalezcan la hacienda pública local, a fin de no trasladar dichas presiones de las finanzas públicas a futuras administraciones.

En lo relativo al Sistema de Alertas, publicado por la SHCP, se considera que se flexibilizó la medición del nivel de endeudamiento debido a que el indicador vinculado con la disponibilidad financiera, constituye una medida amplia de la capacidad del ente público para hacer frente a sus obligaciones a corto plazo porque su cálculo considera recursos no susceptibles para el pago de dichas obligaciones. Lo anterior, implicaría que los entes públicos accedieran a mayor techo de financiamiento neto.

Respecto de la DEG, es necesario establecer una metodología de carácter general que permita analizar e identificar las necesidades de los gobiernos locales que serán establecidas en los convenios, con el objetivo de evitar discrecionalidad en los términos, condiciones y compromisos de responsabilidad fiscal que serán establecidos en éstos, debido a los diferentes niveles de endeudamiento de los gobiernos locales, así como a su desempeño presupuestario.

La atención de las recomendaciones por parte de la SHCP permitiría robustecer la medición del nivel de endeudamiento del Sistema de Alertas; fortalecería la transparencia y rendición de cuentas para la adecuada revelación de la información financiera y el cálculo de los balances presupuestarios; y proporcionaría elementos analíticos para evaluar y analizar la sostenibilidad de las finanzas y la deuda pública local, para cumplir con el objeto de la LDFEFM.

Por lo anterior, es prioridad que las instancias competentes del Poder Ejecutivo y Legislativo del ámbito federal y las entidades federativas y los municipios participen de forma coordinada y corresponsable, para el manejo sostenible de las finanzas públicas locales.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

- Adecuar la definición y medición del indicador "Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales" del Sistema de Alertas, establecido en el artículo 44, fracción III, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018, a fin de que en el rubro de efectivo, bancos e inversiones temporales, no se incluyan los recursos correspondientes a transferencias federales etiquetadas, debido a que dichos recursos tienen un fin específico definido por la Ley de Coordinación Fiscal y no pueden ser utilizados para otro propósito distinto. Asimismo, en el cómputo del indicador, incluir sólo aquellas obligaciones a corto plazo y los pasivos con proveedores y contratistas cuya fuente de pago sean ingresos de libre disposición, con el objetivo de medir la disponibilidad financiera a corto plazo del ente público con dichos ingresos. La adecuación de este precepto delimitaría la medición del indicador únicamente en los ingresos y egresos de libre disposición y excluiría los recursos de las transferencias federales etiquetadas debido a que tienen un fin específico. En consecuencia, la medición sería más confiable para determinar las disponibilidades financieras para solventar obligaciones a corto plazo y con proveedores y contratistas.
- Adecuar la definición y medición del indicador "Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre ingresos totales" del Sistema de Alertas, establecido en el artículo 44, fracción III, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero de 2018, a fin de que en el denominador del indicador, no se incluyan los recursos correspondientes a las transferencias federales etiquetadas y, en su caso, las participaciones e incentivos derivados de la coordinación fiscal que corresponden a los municipios, debido a que dichos recursos tienen un fin específico definido por la Ley de Coordinación Fiscal y no pueden ser utilizadas para otro propósito distinto, lo anterior, con el objetivo de medir la disponibilidad financiera a corto plazo del ente público con ingresos de libre disposición. La adecuación de este precepto delimitaría la medición del indicador únicamente en los ingresos y egresos de libre disposición y excluiría los recursos de las transferencias federales etiquetadas debido a que tienen un fin específico. En consecuencia, la medición sería más confiable para determinar las disponibilidades financieras para solventar obligaciones a corto plazo y con proveedores y contratistas.
- Incluir en el artículo 40, primer párrafo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, un análisis de posibles riesgos o amenazas a la estabilidad de las finanzas públicas federales, derivado de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria a cargo de los estados por obtener la garantía del Gobierno Federal, con el objetivo de prever un costo a la Hacienda Pública Federal por garantizar obligaciones financieras de las entidades federativas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Rectificaciones de Resultados de Ejercicios Anteriores**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0059-2018

59-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que los registros por concepto de ajustes en activos o pasivos, así como de correcciones contables, presentados en los estados financieros y en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	260,501.6	628,145.7
Muestra Auditada	260,501.6	628,145.7
Representatividad de la Muestra	100.0%	100.0%

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportó un saldo al 31 de diciembre de 2017, por (59,248,451.3) miles de pesos en el rubro "Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores" del Poder Ejecutivo Federal correspondiente a 35 ramos, integrado por la cuenta 3.2.5.2 "Cambios por errores contables" por (67,877,855.4) miles de pesos, de los cuales el 47.8% por 32,445,214.5 miles de pesos, corresponde al saldo del ramo 6 "Hacienda y Crédito Público" y los (100,323,069.9) miles de pesos restantes corresponde a 35 rubros y por la cuenta 3.2.5.1 "Cambios en políticas contables" por 8,629,404.1 miles de pesos, misma que no registró movimientos durante 2017.

En 2017, el ramo 6 "Hacienda y Crédito Público" reportó en el rubro "Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores" cargos por 260,501.6 miles de pesos y abonos por 628,145.7 miles de pesos, los cuales se revisaron al 100.0%.

Antecedentes

En 2011, la entonces Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, emitió la Norma de Información Financiera Gubernamental (NIFG) número 003 denominada "Resultado del ejercicio, errores fundamentales y cambios en las políticas contables", que tenía como objetivo lo siguiente:

"Determinar los criterios de presentación y clasificación del estado financiero denominado Resultado del Ejercicio, y contabilizar operaciones derivadas de errores fundamentales y cambios en las políticas contables, de acuerdo a la información financiera, con el propósito de que el resultado de dicha información oriente a la adecuada toma de decisiones, o bien para la comparabilidad de los ingresos y egresos realizados. Para lo cual se establecen políticas y reglas, partiendo de lo general a lo particular, con la finalidad de estandarizar la información a revelar y el tratamiento contable de ciertas partidas. Con ello se propicia la comparabilidad de los estados financieros, obteniendo información clara, suficiente, real y oportuna, al momento que la dependencia la requiera o remita, tanto con los emitidos por ella en periodos anteriores, como con los elaborados por otras".

Por otra parte, el Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 22 de noviembre de 2010, reformado en 2013, 2015 y 2016, en su capítulo III "Plan de Cuentas" establece que el rubro 3.2.5 "Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores" representa la afectación por las partidas materiales de acuerdo con los lineamientos que emita el CONAC.

Dicho rubro está integrado por las dos cuentas siguientes:

- 3.2.5.1 "Cambios en políticas contables", que representa el ajuste en el importe de un activo o de un pasivo, de acuerdo con los lineamientos que emita el CONAC.

- 3.2.5.2 “Cambios por errores contables”, que representa el importe correspondiente a la corrección de las omisiones, inexactitudes e imprecisiones de registros en los estados financieros de los entes públicos, o bien por los registros contables extemporáneos, correcciones por errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, así como la inadvertencia o mala interpretación de hechos.

Asimismo, el 13 de diciembre de 2011, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio, reformado en 2013, 2014 y 2017, que dispone en su numeral 16.3 “Errores”, de la regla 16 “Cambios en criterios, estimaciones contables y errores”, que los entes públicos elaborarán sus estados financieros corrigiendo los errores realizados en ejercicios anteriores. Dichos errores pueden ser, entre otros, por omisiones, inexactitudes, imprecisiones, registros contables extemporáneos, errores aritméticos, errores en la aplicación de políticas contables, así como la inadvertencia o mala interpretación de hechos. La corrección de los errores debe ser aplicada contra la cuenta 3.2.5.2 “Cambios por errores contables”.

Resultados

1. Al 31 de diciembre de 2017, el rubro de “Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores” del Poder Ejecutivo se integró por 35 ramos ejecutores del gasto por (59,248,451.3) miles de pesos, de los cuales (67,877,855.4) miles de pesos, correspondieron a la cuenta 3.2.5.2 “Cambios por errores contables” y 8,629,404.1 miles de pesos a la cuenta 3.2.5.1 “Cambios en políticas contables”, integradas como sigue:

INTEGRACIÓN DEL RUBRO DE RECTIFICACIONES DE RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES, AL 31 DE

DICIEMBRE DE 2017

(Miles de pesos)

Cuenta	Saldo inicial	Debe	Haber	Saldo final
Ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”	32,077,570.4	260,501.6	628,145.7	32,445,214.5
34 ramos restantes	(100,509,970.6)	28,268,548.3	28,455,449.0	(100,323,069.9)
3.2.5.2 “Cambios por errores contables”	(68,432,400.2)	28,529,049.9	29,083,594.7	(67,877,855.4)
3.2.5.1 “Cambios en políticas contables”	8,629,404.1	0.0	0.0	8,629,404.1
Total	(59,802,996.1)	28,529,049.9	29,083,594.7	(59,248,451.3)

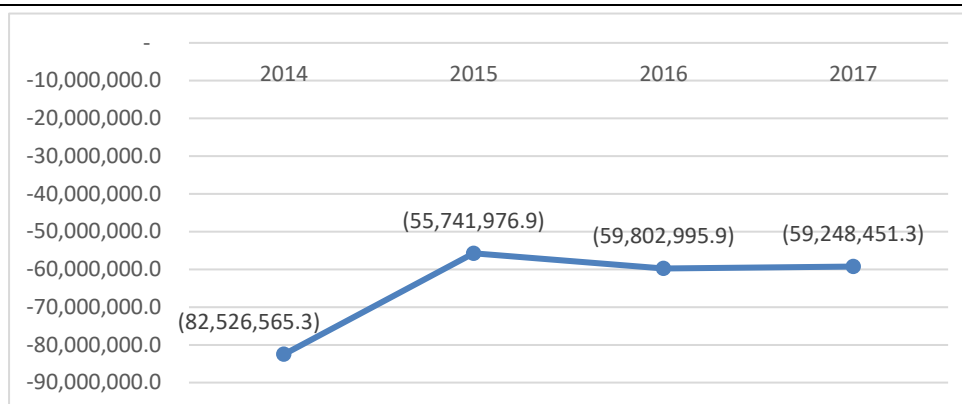
FUENTE: Auxiliares contables de enero a diciembre de 2017 de las cuentas 3.2.5.2 “Cambios por errores contables” y 3.2.5.1 “Cambios en políticas contables”, proporcionados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las operaciones por ajustes en el activo, pasivo o las omisiones e inexactitudes presentadas en el rubro de “Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores” al cierre de 2017, fue de (59,248,451.3) miles de pesos y se conformaron por (67,877,855.4) miles de pesos de la cuenta 3.2.5.2 “Cambios por errores contables” y 8,629,404.1 miles de pesos de la cuenta 3.2.5.1 “Cambios en políticas contables”, montos que coinciden con lo registrado en el Sistema de Contabilidad Gubernamental y con lo reportado en la Cuenta Pública 2017.

De lo anterior, se tiene que del saldo de la cuenta 3.2.5.2 “Cambios por errores contables” por (67,877,855.4) miles de pesos, el 47.8%, por 32,445,214.5 miles de pesos, corresponde al saldo del ramo 6 “Hacienda y Crédito Público”, integrado por el saldo inicial por 32,077,570.4 miles de pesos, cargos por 260,501.6 miles de pesos y abonos por 628,145.7 miles de pesos.

2. El rubro de “Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores” del Poder Ejecutivo para el periodo de 2014 a 2017, presentó los saldos siguientes:

SALDO DE RECTIFICACIONES DE RESULTADOS DE EJERCICIOS ANTERIORES, DE 2014 A 2017
(Miles de pesos)



FUENTE: Estados de Situación Financiera del Poder Ejecutivo al 31 de diciembre de 2014, 2015, 2016 y 2017, presentados en la Cuenta Pública.

En 2017, el saldo de "Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores" por (59,248,451.3) miles de pesos, presentó una disminución del 28.2%, en comparación con los (82,526,565.3) miles de pesos, reportados al cierre de 2014; asimismo, representó una disminución del 0.9%, en relación con los (59,802,995.9) miles de pesos, reportados a diciembre de 2016.

El ramo 6 "Hacienda y Crédito Público" registró un saldo neto en la cuenta 3.2.5.2 "Cambios por errores contables" por (367,644.1) miles de pesos, integrado por cargos de 260,501.6 miles de pesos y abonos por 628,145.7 miles de pesos, cuyos registros contables se acreditaron con actas de registros extemporáneos, libro mayor del Sistema de Contabilidad Gubernamental, conciliación de saldos, reporte de Derechos, Productos y Aprovechamientos, balanzas de comprobación y facturas, entre otros.

3. Los registros realizados por el ramo 6 "Hacienda y Crédito Público" son razonables de conformidad con lo dispuesto en el Manual de Contabilidad Gubernamental del Poder Ejecutivo y de acuerdo con el numeral 16, del apartado D, del Acuerdo por el que se Reforman las Reglas Específicas del Registro y Valoración del Patrimonio, relativo a las reglas específicas para el registro de otros eventos, distintos al activo o pasivo.
4. Respecto del rubro "Rectificaciones de resultados de ejercicios anteriores" la SHCP cuenta con procedimientos para el registro contable, así como para la carga manual de asientos contables en el Sistema de Contabilidad Gubernamental del Ente Público Poder Ejecutivo, y los registros en las pólizas contables cumplieron con el "Procedimiento de Carga Manual de Asientos Contables en el Sistema de Contabilidad Gubernamental del Ente Público Poder Ejecutivo".

Además, de la revisión a 11 pólizas contables, que afectan al ramo 6 "Hacienda y Crédito Público", se constató que 10 contaron con la solicitud para la carga manual, el Acta de Registros Extemporáneos y la documentación soporte que integró el importe registrado, y sólo en un caso no contó con el Acta de Registros Extemporáneos, debido a que el 16 de agosto de 2017 se suscribió el acta administrativa para hacer constar la transferencia de los saldos contables del INDAABIN, de la SFP a la SHCP, la cual se consideró como sustento de dicho registro. Lo expuesto, de conformidad con el procedimiento de carga citado.

5. Las cuentas 3.2.5.1 "Cambios en políticas contables" y 3.2.5.2 "Cambios por errores contables" no tuvieron movimientos por depuración y cancelación de saldos desde el origen, ya que representan operaciones que aumentan o disminuyen los resultados acumulados de ejercicios anteriores y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) 3 "Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores", en ninguno de sus párrafos indica que estas deban ser depuradas o canceladas.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 31 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados de la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para comprobar que los registros por concepto de ajustes en activos o pasivos, así como de correcciones contables, presentados en los estados financieros y en la Cuenta Pública, se efectuaron de conformidad con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Recursos Destinados para la Atención de Desastres Naturales

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0061-2018

61-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes del bono catastrófico, del seguro de exceso de pérdidas y de las disponibilidades del Fondo de Desastres Naturales y del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, para atender desastres naturales, así como verificar su registro contable y presentación en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	18,457,094.1	19,637,037.5
Muestra Auditada	18,457,094.1	3,357,460.4
Representatividad de la Muestra	100.0%	17.1%

El universo de ingresos por 18,457,094.1 miles de pesos correspondió a los obtenidos durante 2017 por los fideicomisos núm. 2003 y 2186, integrados por: i) 17,500,004.4 miles de pesos, de los cuales 16,990,621.0 miles de pesos es patrimonio del fideicomiso núm. 2003 “Fondo de Desastres Naturales”, y 509,383.4 miles de pesos del patrimonio del fideicomiso núm. 2186 “Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas”, y ii) 957,089.7 miles de pesos, correspondientes 416,604.4 miles de pesos por rendimientos de los recursos del fideicomiso núm. 2003, “Fondo de Desastres Naturales” y 540,485.3 miles de pesos de los rendimientos de los recursos del fideicomiso núm. 2186 “Fondo de Desastres Naturales”; se revisó el 100.0%, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DEL UNIVERSO Y MUESTRA DE LOS INGRESOS

(Miles de pesos)

Fideicomiso núm.	Concepto	Ingresos	Rendimientos	Ingreso Total
2003	Universo	16,990,621	416,604.4	17,407,225.4
	Muestra	16,990,621	416,604.4	17,407,225.4
	%	100.0	100.0	100.0
2186	Universo	509,383.4	540,485.3	1,049,868.7
	Muestra	509,383.4	540,485.3	1,049,868.7
	%	100.0	100.0	100.0
Total	Universo	17,500,004.4	957,089.7	18,457,094.1
	Muestra	17,500,004.4	957,089.7	18,457,094.1
	%	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Estados de cuenta de la Tesorería de la Federación, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) de una Institución Financiera Privada y una Casa de Bolsa; así como las bases de datos de Ingresos y Egresos del Fideicomiso núm. 2003 Fondo de Desastres Naturales, proporcionada por el BANOBRAS.

2186: Fondo de Desastres Naturales

El universo de egresos por 19,637,037.5 miles de pesos corresponde a las erogaciones de los fideicomisos núm. 2003 y 2186; de los cuales se revisaron 3,357,460.4 miles de pesos, el 17.1%, de acuerdo con lo siguiente:

INTEGRACIÓN DEL UNIVERSO Y MUESTRA DE LOS EGRESOS
(Miles de pesos)

Concepto	Fideicomiso núm.		
	2003	2186	Total
Universo	19,636,179.7	857.8	19,637,037.5
Muestra	3,356,602.6	857.8	3,357,460.4
Porcentaje revisado	17.1%	100.0%	17.1%

FUENTE: Estados de cuenta de la Tesorería de la Federación, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), de una Institución Financiera Privada y una Casa de Bolsa; así como las bases de datos de Egresos del Fideicomiso núm. 2003 Fondo de Desastres Naturales, proporcionada por el BANOBRAS.

Antecedentes

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Federal Centralizada, suscribió con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en su carácter de fiduciario, dos contratos de fideicomisos: i) Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y ii) Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FONREC), con el propósito de atender, de manera coordinada con la participación de los gobiernos estatales y municipales⁴⁸, los efectos adversos originados por fenómenos perturbadores.
2. La participación de ambos fideicomisos se señala a continuación:
 - a) Fideicomiso FONDEN
 - Dentro de los fines del Fideicomiso se encuentra poner a disposición de las dependencias y entidades federales recursos por cuenta y orden del fideicomiso, para la realización de obras y acciones que correspondan en su totalidad a la Federación, derivadas de desastres naturales, así como para la adquisición de equipo especializado, así como mitigar los efectos que produce un fenómeno natural perturbador, en los sectores de competencia federal, estatal o municipal.
 - b) Fideicomiso FONREC
 - El Fideicomiso tiene como fin otorgar apoyos financieros a los estados y al Distrito Federal (actual Ciudad de México) que hayan sido afectados a partir de enero de 2010, por desastres naturales incluidos en la declaratoria que emita la Secretaría de Gobernación, así como solventar costos de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal acordadas con el Ejecutivo Federal, en el marco de las Reglas del FONDEN y sus respectivos lineamientos de operación, en virtud de daños ocasionados por fenómenos naturales ocurridos en 2010 o en años posteriores.
 - En el artículo quinto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, se previó una aportación de 2,500,000.0 miles de pesos, los cuales serían aplicables a partir del 1° de enero de 2018.

Resultados**Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)**

1. La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP cumplió con la obligación de renovar la clave de registro del Fideicomiso FONDEN, de conformidad con el artículo 218 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, contrató a un despacho de auditores externos designado por la SFP, para dictaminar los estados financieros del Fideicomiso FONDEN por los ejercicios 2015, 2016 y 2017, en cumplimiento de la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Fideicomiso Público de Administración Fideicomiso núm. 2003.

El Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN autorizó los estados financieros de éste, con cifras al cierre de 2017, en cumplimiento de la Cláusula Séptima del Contrato de Fideicomiso Público de Administración Fideicomiso núm. 2003.

Diferentes dependencias participan en el procedimiento de acceso a los recursos del Fideicomiso FONDEN para las entidades federativas afectadas por un desastre natural, entre ellas la SHCP, encargada de autorizar los recursos; la SEGOB en gestionar la solicitud de los recursos y la emisión de una opinión; el BANOBRAS, como fiduciario, notifica a las entidades federativas la asignación de recursos y realiza las transferencias para el pago de

⁴⁸ La participación municipal sólo es aplicable para el FONDEN.

los trabajos realizados, por cuenta y orden de la Dependencia o Entidad Federal ejecutora, a los contratistas de obras públicas, prestadores de bienes y servicios, y proveedores.

Los recursos del pago de impuestos y cuotas, gastos de operación y supervisión, son entregados a las dependencias y entidades federales, así como los recursos que la UCP de la SHCP instruya al fiduciario para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños.

2. Se constató que los estados financieros fueron presentados razonablemente, en todos los aspectos materiales; la situación financiera del Fideicomiso núm. 2003 Fondo de Desastres Naturales al 31 de diciembre de 2017 y 2016, así como sus resultados y flujos de efectivo por los años terminados en esas fechas, de conformidad con las Normas de Información Financiera Mexicanas.
3. Se constató que el FONDEN tuvo ingresos en 2017, por lo conceptos siguientes:
 - 6,035,987.3 miles de pesos por recursos presupuestarios previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017.
 - 6,412,649.0 miles de pesos por aportaciones subsecuentes de la fideicomitente.
 - 4,479,698.2 miles de pesos por indemnizaciones de la operación del bono catastrófico y del seguro de exceso de pérdida.
 - 51,645.6 miles de pesos por remanentes de los fideicomisos estatales.
 - 10,640.9 miles de pesos, correspondientes a las devoluciones de las ejecutoras al patrimonio FONDEN.

Los ingresos se registraron en la contabilidad del FONDEN como un aumento en los rubros de Activo y de Patrimonio, y se presentaron en el Estado de Posición Financiera al 31 de diciembre de 2017, de acuerdo con la Norma de Información Financiera (NIF) A-7 "Presentación y revelación".

4. Se constató que, durante 2017, se pagaron honorarios fiduciarios por 14,500.0 miles de pesos, de conformidad con la Cláusula Décima Octava del Contrato de Fideicomiso, los cuales se reflejaron en los estados de cuenta emitidos por la TESOFE.

Asimismo, se constató la compra de 61,400.9 miles de dólares, equivalentes a 1,098,440.0 miles de pesos, con un tipo de cambio de 17.8780 pesos, utilizados para el pago de la renovación del instrumento de transferencia de riesgo "Bono Catastrófico".

Se verificaron los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) de los 378 expedientes, en el Portal del Servicio de Administración Tributaria (SAT) y de su aplicación móvil, de lo que se obtuvo lo siguiente:

- 321 expedientes por 1,272,908.8 miles de pesos, correspondientes a 455 comprobantes con estado CFDI "vigente", en cumplimiento del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.
- El BANOBRAS integró los expedientes, en cumplimiento del Anexo XVII, numeral 2.1 de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.
- Tres expedientes por 10,294.5 miles de pesos integrados por varias facturas, que contienen tres comprobantes por 7,889.0 miles de pesos con inconsistencias en su información, como se detalla a continuación:
 - o Un CFDI por 149.7 miles de pesos, pagada por el Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California Sur, tiene estatus de cancelada.
 - o Un CFDI por 676.1 miles de pesos, gestionada para pago por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Centro SCT Veracruz, tiene estatus de cancelada.
 - o Una CFDI por 7,063.2 miles de pesos, gestionada para pago por la CONAGUA, Organismo de Cuenca Golfo Centro, presenta información inconsistente en el importe impreso en la factura y el resultado de la consulta en el portal del SAT.
- 5. Las cantidades reportadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la Cuenta Pública, corresponden a los registros contables realizados por el BANOBRAS, de conformidad con las Normas de Información Financiera, en cumplimiento del artículo 52, primer y segundo párrafo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (FONREC)

1. La UCP de la SHCP cumplió con la renovación de la clave de registro del Fideicomiso FONREC, de conformidad con el artículo 218 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El Comité Técnico del Fideicomiso FONREC aprobó la solicitud de dos aportaciones extraordinarias de recursos hasta por 1,030,000.0 miles de pesos, por conducto de la UCP, con cargo en el Ramo General "Provisiones Salariales y Económicas" para la constitución de recursos comprometidos, de conformidad con la Cláusula Cuarta del Contrato de Fideicomiso Público de Administración e Inversión núm. 2186.

El BANOBRAS, como fiduciario, contrató al despacho de auditores externos designado por la SFP, para dictaminar los estados financieros del Fideicomiso FONREC por los ejercicios 2015, 2016 y 2017, en cumplimiento de la Cláusula Décima Sexta del Contrato de Fideicomiso Público de Administración e Inversión núm. 2186.

2. Se constató que los estados financieros fueron presentados razonablemente, en todos los aspectos materiales, la situación financiera del Fideicomiso núm. 2186 Fondo de Reconstrucción a Entidades Federativas al 31 de diciembre de 2017 y 2016, así como sus resultados y flujos de efectivo por los años terminados en esas fechas, de conformidad con las Normas de Información Financiera Mexicanas.
3. Se comprobó que la SHCP transfirió 509,383.4 miles de pesos al Fideicomiso FONREC por aportaciones subsecuentes, las cuales fueron registradas en el Patrimonio del Fideicomiso del FONREC.

Se verificó que se generaron rendimientos por 43,167.0 miles de pesos, en las cuentas del Fideicomiso FONREC que mantiene en el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, con la TESOFE, por la inversión de los recursos del patrimonio del Fideicomiso FONREC.

Asimismo, se comprobó que se generaron rendimientos por 497,318.5 miles de pesos de enero a diciembre de 2017, por los bonos cupón cero a favor de 14 entidades federativas, en cumplimiento del inciso c), numeral 5, de las Reglas de Operación del Fideicomiso Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas.

4. Los egresos del fideicomiso FONREC fueron de 91,854.6 miles de pesos, integrados de la forma siguiente:
 - 90,996.8 miles de pesos por la adquisición de bonos cupón cero a favor de la Entidad de Federativa de Baja California Sur, a un plazo de 12 años, los cuales se reflejaron en el Estado de Posición Financiera al 31 de diciembre de 2017, como incrementos en los rubros de Activo y Patrimonio, en cumplimiento de la Norma de Información Financiera (NIF) A-7 "Presentación y revelación".
 - 857.8 miles de pesos de honorarios fiduciarios, pagados de conformidad con la Cláusula Décima Octava del Contrato de Fideicomiso Público de Administración e Inversión núm. 2186, los cuales coincidieron con los importes reportados en los estados de cuenta emitidos por la TESOFE.
5. El Comité Técnico del Fideicomiso FONREC, durante 2017, aprobó los recursos para las entidades federativas de Chiapas, Jalisco y Oaxaca, para la constitución de recursos comprometidos y el consecuente otorgamiento de apoyos con recursos del patrimonio del Fideicomiso FONREC por 565,048.4 miles de pesos, a su vez, el fiduciario realizó la notificación respectiva a las entidades federativas.

Durante 2017, el BANOBRAS, en su carácter de fiduciario, adquirió siete emisiones de bonos cupón cero con un valor al vencimiento por 221,400.7 miles de pesos, a un plazo de 12 años, a favor de la Entidad Federativa de Baja California Sur.

El 9 de septiembre de 2016, la Entidad Federativa de Baja California Sur contrató con el BANOBRAS, como área financiera, una línea de crédito por 676,774.6 miles de pesos, de la que dispuso 221,400.7 miles de pesos, durante 2017, que destinó para la reconstrucción de daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores de lluvia severa del 3 al 6 de septiembre de 2014, y por el huracán "Odile" del 14 al 15 de septiembre de 2014.

Se verificaron 322 Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) en el portal del SAT en el apartado de "Verificación de Comprobantes Fiscales Digitales por Internet", los cuales integran el 100.0% del soporte documental de las siete disposiciones de recursos, de lo que se constató lo siguiente:

- Se identificaron 314 CFDI vigentes por 218,387.0 miles de pesos, que cumplieron con los requisitos fiscales de conformidad con el artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación.
- Se identificaron ocho CFDI por 3,013.7 miles de pesos, con inconsistencias en su información, como se detalla a continuación:
 - o Tres CFDI por 872.3 miles de pesos, con número de folio fiscal cero, expedidos a nombre de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California Sur.
 - o Un CFDI por 31.5 miles de pesos, sin código bidimensional, expedido a nombre de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California Sur.
 - o Cuatro CFDI por 2,109.9 miles de pesos, con estatus de cancelado, expedidos a nombre de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Baja California Sur, como se detalla a continuación:
- Tres CFDI por 924.0 miles de pesos, con estatus de cancelados, expedidos por la Junta Estatal de Caminos de Baja California Sur, como Organismo Público Descentralizado de esa entidad federativa. Al respecto, dicho organismo presentó la información que justificó que la cancelación de las facturas se debió a la exclusión de tres obras en el Convenio Modificatorio al Convenio de Ejecución y Coordinación, suscrito el 4 de julio de 2017 con el Gobierno del Estado de Baja California Sur, debido a que el Gobierno Federal, mediante el Centro SCT en BCS realizó la rehabilitación de tres acciones con recursos asignados para tal efecto, las cuales estaban contempladas por dicho Organismo Público Descentralizado, por lo que canceló la reconstrucción programada de tres acciones, y con las economías aplicadas se pretendía efectuar una ampliación de metas en acciones ya autorizadas para el programa FONDEN dentro del sector carretero, no obstante, la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Baja California Sur no proporcionó evidencia de haber realizado las obras.
- Un CFDI por 1,185.9 miles de pesos, con estatus de cancelado.
- 6. La SHCP presentó en el Anexo I "Información sobre los fideicomisos mandatos y análogos que no son entidades, con registro vigente al 31 de diciembre de 2017" de la Cuenta Pública, la información de las

operaciones generadas del Fideicomiso de enero a diciembre de 2017, en cumplimiento del artículo 52 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 10,902,675.98 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 observaciones las cuales generaron: 8 Recomendaciones y 7 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 6 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos provenientes del bono catastrófico, del seguro de exceso de pérdidas y de las disponibilidades del Fondo de Desastres Naturales y del Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas, para atender desastres naturales, así como verificar su registro contable y presentación en la Cuenta Pública, conforme a la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como fiduciario, cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados respecto de las instancias ejecutoras siguientes:

Fideicomiso núm. 2003 Fondo de Desastres Naturales

- Tres expedientes con Comprobantes Fiscales Digitales por Internet por 7,889.0 miles de pesos con inconsistencias en su información (estatus de cancelada en la aplicación de verificación del Servicio de Administración Tributaria, folio fiscal en ceros, diferencia en la consulta del importe, en relación con el importe impreso).

Fideicomiso núm. 2186 Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas

- Se identificaron ocho Comprobantes Fiscales Digitales por Internet por 3,013.7 miles de pesos, con inconsistencias en su información (comprobantes fiscales digitales por internet con folios fiscales en cero, sin folio fiscal y con estatus de cancelado).

Se advierte que la falta de verificación de la validez de los comprobantes fiscales digitales por internet, por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C, en su carácter de fiduciario, así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, de ambos fideicomisos, ocasiona inconsistencias en la comprobación de los gastos por las instancias ejecutoras, en el caso del Fideicomiso núm. 2003 Fondo de Desastres Naturales, así como de las comprobaciones que, en su caso, realicen las instancias ejecutoras mediante los gobiernos de las entidades federativas al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., para efectuar los desembolsos de los créditos otorgados mediante el esquema financiero del Fideicomiso núm. 2186 Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Resultados y Riesgos del Financiamiento del Sector Público Federal

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0064-2018

64-GB

Objetivo

Revisar el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, la posición fiscal neta del Sector Público Federal, la deuda pública neta y su costo financiero, en sus diferentes niveles de agregación y en relación con el balance primario, en un marco de sostenibilidad a mediano plazo.

Alcance

La revisión a la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2017, así como el periodo 2012-2017 para términos comparativos.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió el análisis de las finanzas públicas, a fin de establecer un contexto que dio origen al comportamiento de la deuda pública en el año de revisión y en el periodo de análisis, así como el cumplimiento de la normativa vigente y su sostenibilidad de acuerdo con las mejores prácticas internacionales.

El primer aspecto de análisis incluyó la evaluación del comportamiento de los ingresos y gasto público, además de los indicadores de posición fiscal, como los balances presupuestario y primario, así como los elementos que incidieron en su comportamiento.

El segundo elemento de revisión correspondió al análisis de los indicadores agregados de deuda pública, como son el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), los saldos de la deuda bruta y neta del Sector Público Federal y del Gobierno Federal, así como el costo financiero de la deuda, y los elementos de transparencia y rendición de cuentas que utiliza la entidad sobre la evolución de estos indicadores.

El tercer elemento consistió en la revisión de los techos de endeudamiento neto a los que hace referencia el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación de 2017, a fin de verificar que se determinaron con base en la norma emitida, y verificar que la información es clara, confiable y transparente sobre el cumplimiento de las metas aprobadas por el Congreso de la Unión.

También se incluyó un análisis de los indicadores de sostenibilidad de la deuda pública que la entidad fiscalizada presentó en el Plan Anual de Financiamiento 2017, y de aquellos que fueron calculados por la Auditoría Superior de la Federación con base en las mejores prácticas internacionales, con fines comparativos.

Además, se analizaron los principales riesgos para la deuda pública identificados por la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) y se compararon con los presentados por la entidad en el paquete económico.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos presentados en la Cuenta Pública, Criterios Generales de Política Económica, Plan Anual de Financiamiento y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, así como los proporcionados en el ente fiscalizado fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política para reducir la deuda pública como proporción del Producto Interno Bruto y cubrir las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal con bajos costos en un horizonte de largo plazo y bajo nivel de riesgo.

Antecedentes

En 2000, la SHCP comenzó a calcular y publicar los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) con el objetivo de mostrar de forma integral las necesidades de financiamiento del Sector Público Federal (SPF), de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Asimismo, definió al Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) como la medida más amplia de deuda pública, ya que representa el acervo

neto de las obligaciones contraídas a lo largo del tiempo por las entidades adscritas al sector público para alcanzar los objetivos de las políticas públicas.

En 2014, se realizaron reformas a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que modificaron la forma en que se calculan y publican los RFSP y el SHRFSP. Asimismo, estos indicadores tomaron mayor relevancia al establecerse como un ancla fiscal adicional al balance presupuestario, debido a que los RFSP deben sujetarse a una meta anual mientras que el SHRFSP debe tener una evolución ordenada, es decir, que no ponga en riesgo la solvencia del sector público.

Pese a ello, el SHRFSP pasó de 37.2% del PIB en 2012 a 48.7% en 2016, situación que llevó a que la deuda pública se acercara a los límites prudenciales señalados por diversos organismos nacionales e internacionales, como el Banco de México y las agencias calificadoras Standard & Poor's y Moody's.

En el paquete económico de 2017, se propuso que el SHRFSP como proporción del PIB comenzara una trayectoria decreciente, por lo que en el Plan Anual de Financiamiento (PAF) se definió que la política de deuda pública continuaría con el objetivo de complementar el programa multianual de consolidación fiscal implementado por el Gobierno Federal (GF), mediante el cual se propuso lograr una trayectoria anual decreciente para el déficit público, medido a través de los RFSP, que permitiera reducir las necesidades de financiamiento y la deuda pública.

Para lograr lo anterior, los objetivos de la política de crédito público fueron: cubrir las necesidades de financiamiento del GF con bajos costos en un horizonte de largo plazo, bajo nivel de riesgo y en consideración de posibles escenarios de volatilidad; preservar la diversidad de acceso al crédito; y promover el desarrollo de mercados líquidos y profundos.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que, entre 2012 y 2017, los ingresos totales del Sector Público Presupuestario (SPP) pasaron de 22.2% del PIB a 22.7%, mientras que el gasto neto total se redujo de 24.9% del PIB a 24.1%, por lo que el balance presupuestario fue deficitario y alcanzó un máximo de 1.1% del PIB en 2014, para descender gradualmente a 0.1% del PIB en 2016 y presentar un superávit de 0.5% en 2017. Esta situación resultó en el incremento del SHRFSP.

En 2017, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) fueron de 233,693.2 millones de pesos (mdp) y equivalentes a 1.1% del PIB, inferiores a la meta establecida de 596,687.2 mdp (2.9% del PIB), con lo que la SHCP cumplió con los artículos 16, fracción V, y 17, párrafos 1 y 2, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Respecto de lo observado en 2016, los RFSP fueron menores en 325,700.6 mdp y 60.6% real y como proporción del PIB disminuyeron 1.7 puntos porcentuales (pp). En estos resultados influyó el Remanente de Operación del Banco de México (ROBM) de 321,653.3 mdp enterados a la Tesorería de la Federación.

La SHCP cumplió con el artículo 11B del Reglamento de la LFPRH en 2017, debido a que la meta anual de los RFSP fue menor que la capacidad de financiamiento del Sector Público Federal (SPF) estimada en 649,621.0 millones de pesos (3.2% del PIB).

El SHRFSP se redujo de 48.7% del PIB en 2016 a 46.1% en 2017, con lo que se cumplió el objetivo reducir este indicador. Sin embargo, en términos nominales se incrementó en 234,392.4 mdp en ese lapso y la ASF estima que continuará su crecimiento. Cabe señalar que sin considerar el uso del ROBM, el SHRFSP representó 47.6% del PIB al cierre de ese año.

Con la información pública disponible no fue posible verificar la integración de los RFSP en el SHRFSP, debido a que ambos indicadores se presentan con clasificaciones diferentes y existen registros contables que no son públicos, por lo que este análisis sólo pudo ser elaborado con información que se solicitó a la SHCP. En la revisión de la Cuenta Pública 2015, la ASF recomendó a la entidad fiscalizada publicar pormenorizadamente y con la misma estructura metodológica los elementos que permitan la trazabilidad de la variación del SHRFSP en un periodo determinado para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Desde 2016, la SHCP publica de manera informativa el indicador de la Posición Financiera Neta (PFN), el cual mide de una manera más amplia las obligaciones financieras del SPF y su medición resulta más completa y transparente debido a que considera elementos adicionales al saldo histórico, pero no se encuentra definida en la normativa, por lo que las medidas de disciplina y responsabilidad fiscal se encuentran sesgadas. En 2017, el PFN fue de 44.6% del PIB menor en 1.5 pp que el SHRFSP.

Al cierre de 2017, el saldo de la deuda neta del SPF fue de 10,090,560.1 mdp, menor en 1.9% real respecto de 2016 y equivalente a 46.4% del PIB, lo que representó una disminución anual de 1.8 pp. Respecto de los impactos que tienen algunas variables económicas en la evolución de este saldo, la SHCP proporcionó evidencia de que calcula

los efectos del tipo de cambio y la inflación, pero no publica dicha información, lo que limita el análisis y gestión de riesgos fiscales de corto y mediano plazos.

El saldo de la deuda bruta del GF fue de 7,722,185.1 mdp al cierre de 2017, menor en 2.3% real anual y como proporción del PIB fue de 35.5%, menor en 1.6 pp respecto de 2016, resultado en el que influyó el uso del 70.0% del ROBM (139,189.4 mdp), conforme el artículo 19 Bis de la LFPRH.

La entidad fiscalizada contribuyó al manejo prudente de los riesgos del portafolio de deuda del GF, debido a que en 2017 el 76.7% del saldo total de la deuda bruta correspondió a deuda interna y 23.3% a externa, con lo que se privilegió al mercado interno sobre el externo, y el 86.9% de dicho saldo estaba contratado a tasa fija y el 13.1% restante a tasa variable.

La SHCP no publicó el Pricing Supplement (PS) de las operaciones realizadas para el manejo de deuda externa en marzo y octubre de 2017, por un total de 5,030.4 millones de dólares. Aunque la entidad fiscalizada señaló que el PS de cada emisión se encuentra disponible en la página de Internet de la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos, que la entidad fiscalizada facilite el acceso a este documento fortalecerá la transparencia, debido a que se podrá consultar el monto, tipo de moneda, precio del instrumento, fecha de emisión, tasa de rendimiento, plazo de vencimiento, así como las cláusulas a las que se somete el tenedor de dichos bonos y otras características de cada emisión de instrumentos constitutivos de deuda pública en los mercados internacionales.

Del 100.0% de las emisiones de deuda interna del GF, el 40.0% correspondió a Cetes colocados y amortizados durante 2017, y el 0.3% a la aplicación por la Ley del ISSSTE, pero no fue posible determinar el destino del 59.7% restante, lo que debilita la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de estos recursos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sentencia de inconstitucionalidad 38-2013, señaló que si el endeudamiento es mayor que el monto para inversión física, implica que dicho endeudamiento se destina a otros rubros distintos al de inversión. En la revisión de la Cuenta Pública de 2016, la ASF recomendó a la SHCP mantener un registro y control sobre los ingresos que recibe por financiamiento y su ejercicio en el gasto público.

En 2017 y 2018, a diferencia de años anteriores, la SHCP no presentó en el PAF el apartado “Participación de Extranjeros en el Mercado Local de Deuda”. Aunque la entidad fiscalizada ha demostrado que evalúa los riesgos y beneficios asociados a la participación de esta clase de inversionistas, desde la revisión de la Cuenta Pública de 2016 la ASF ha recomendado a la entidad fiscalizada que reincorpore dicho análisis, debido a que no presentar esta información en el paquete económico limita el análisis y gestión de riesgos fiscales, además de que entre 2012 y 2017 la tenencia de valores gubernamentales por parte de residentes en el extranjero se mantuvo entre 9.7% y 9.9% del PIB, lo que ha sido señalado por el Fondo Monetario Internacional como un nivel relativamente alto para México.

La diferencia entre la deuda bruta y los activos financieros es igual a la deuda neta. La SHCP señaló que no cuenta con una política de acumulación activos financieros y que solamente descuenta los recursos de la caja de la Tesorería de la Federación para obtener la deuda neta, lo que representa un sesgo en la información sobre la deuda neta y en la evaluación de su sostenibilidad, debido a que dichos activos se podrían utilizar en momentos de dificultad financiera. En la mayoría de los países seleccionados en la presente auditoría dichos activos superan los 10.0 pp del PIB, mientras que en el caso de México fueron de 0.9 pp del PIB en el SPF y de 1.0 pp en el GF.

En 2017 se cumplió con el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), debido a que en éste se aprobó un techo de endeudamiento neto interno para el SPF de 533,000.0 mdp y un externo de 12,900.0 mdd, mientras que los resultados observados fueron de 149,567.4 mdp y 8,499.0 mdd, respectivamente.

Con la información pública no fue posible identificar la trazabilidad del endeudamiento para el GF y la Banca de Desarrollo desde el comienzo del proceso presupuestario hasta el cierre del ejercicio fiscal, debido a que en la LIF de 2017 el endeudamiento neto interno y externo para estos dos usuarios se presentó de forma agregada, mientras que en los informes trimestrales, en las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y en la Cuenta Pública 2017 sí se identifican los resultados para cada tipo de usuario, lo que limitó la transparencia y fue necesario solicitar esta información a la entidad fiscalizada.

Al cierre de 2017, la SHCP reportó que el costo financiero del SPP fue de 533,115.2 mdp, menor en 39,447.8 mdp que lo aprobado en el PEF 2017, pero implicó un incremento real de 6.2% respecto de 2016.

En la Cuenta Pública 2017 se presentó el costo financiero por su origen, interno y externo, de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), pero no se informó sobre los instrumentos que lo generaron o de los elementos que fueron más sensibles a variaciones en el tipo de cambio y tasas de interés, lo que limitó la evaluación de las estructuras de riesgo de la deuda del SPF.

Además del endeudamiento, el costo de la deuda está en función de la evolución del tipo de cambio y tasas de interés, variables sobre las cuales la entidad fiscalizada señaló no tener control y no demostró contar con un mecanismo de gestión de riesgos para mitigar los efectos negativos de variaciones en dichas variables. Un concepto de disciplina fiscal es que el balance primario sea igual o mayor que el costo de la deuda. Entre 2009 y 2016 esta condición no se cumplió debido al déficit primario observado, y aunque en 2017 se reportó un superávit de 301,352.3 mdp, no fue suficiente para cubrir dicho costo de 533,115.2 mdp. La SHCP proyectó que entre 2018 y 2023 el costo financiero será de entre 2.7% y 2.9% del PIB y que el superávit primario tendrá un máximo de 0.9% en ese periodo, lo que podrá generar presiones presupuestarias en el mediano plazo.

De acuerdo con el modelo de Vectores Autorregresivos (VAR) que se presenta en el PAF desde 2013, la SHCP ha proyectado que la deuda pública como proporción del PIB tendrá una trayectoria estable y a la baja en el mediano plazo, aun en escenarios adversos, sin que esto se haya materializado en los hechos hasta 2016, y no complementa este análisis con métricas adicionales para evaluar la sostenibilidad de la deuda, lo que limita la evaluación y gestión de riesgos de la deuda pública.

Al respecto, la ASF calculó algunos indicadores recomendados por la INTOSAI, los cuales sugieren elaborar un análisis más completo de las finanzas públicas, debido a que el Indicador de Posición Fiscal Sostenible, cuyos resultados desde 2014 han sido superiores al parámetro de referencia de 1.0, por lo que la posición fiscal del SPP no ha sido sostenible; por su parte, el Indicador de Consistencia Tributaria mostró que en 2017 la política fiscal fue sostenible, en lo que influyeron los ajustes al gasto público y el ROBM, en 2009, 2013 y 2015 no se cumplió con esta, debido a que las mediciones rebasaron el nivel de referencia de 0.0 puntos.

La entidad fiscalizada demostró que en los Criterios Generales de Política Económica y en el PAF se presenta el análisis de distintos riesgos y contingencias fiscales identificados por la INTOSAI en la ISSAI 5420 e ISSAI 5430.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 6 Recomendaciones.

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

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017 se registró una disminución en el crecimiento de la deuda pública mostrado entre 2012 y 2016, y se redujeron los niveles del SHRFSP y los saldos del SPF y del GF como proporción del PIB, lo que se debió a los ajustes en el gasto público y al uso de recursos no recurrentes como el ROBM, que disminuyeron los RFSP y los techos de endeudamiento observados respecto de lo aprobado y en su comparación anual. Si bien se registró una disminución en el saldo de la deuda, no es posible afirmar, a 2017, que el menor nivel es el comienzo de una trayectoria decreciente, es necesario que como porcentaje del PIB y en términos monetarios disminuya en el mediano plazo. El análisis de sostenibilidad que se incluyó en el PAF se basó en el modelo VAR y no consideró otros indicadores o métricas que coadyuven a acreditar que la evolución de la deuda no representará un riesgo para las finanzas públicas. Los esfuerzos fiscales no han sido suficientes para cubrir el costo financiero, por lo que se requiere una estrategia para estabilizar o revertir su comportamiento creciente como porcentaje del PIB y en términos monetarios, así como para mitigar los efectos negativos de variaciones en las variables que intervienen en su dinámica, a fin de disminuir presiones presupuestarias. Asimismo, se identificó que la SHCP cuenta con información que fortalece el análisis y la gestión de riesgos fiscales pero que no forma parte de los documentos públicos.

La atención de las recomendaciones por parte de la SHCP contribuirá a robustecer el marco normativo y las medidas de disciplina fiscal para la gestión de la deuda pública y su costo financiero, así como fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el análisis de la gestión de riesgos para el diseño de la política fiscal de mediano y largo plazos.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Hacienda y Crédito Pública y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, considere reformar los artículos 2, 17, 19 Bis, 40, fracción I, 107, fracciones I y II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para definir al indicador de Posición Financiera Neta y sus componentes como elementos de responsabilidad fiscal, debido a que este indicador representa la medida más amplia, completa y transparente de las obligaciones financieras del Sector Público Federal.

Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.**Operación Integral del Otorgamiento de Créditos**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G0N-15-0090-2018

90-GB

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de otorgamiento de créditos, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Alcance

	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	209,218,599.0
Muestra Auditada	38,266,073.5
Representatividad de la muestra	18.3%

Para la selección de los créditos por revisar, y de acuerdo con lo establecido en la NIA530, se utilizó la “Selección de Partidas Específicas” que permite aplicar el juicio profesional con base en el conocimiento de la entidad, así como la evaluación previa de los riesgos inherentes y de control interno. Con la finalidad de probar la eficacia operativa del control, se incluyeron partidas representativas de todos los niveles monetarios mostrados en la población a lo largo del periodo, por lo que la muestra determinada fue por un importe de 38,266,073.5 miles de pesos, correspondientes a 37 créditos de un universo de 1,972, equivalentes al 18.3% del importe total de los créditos vigentes.

La revisión integral del proceso de crédito se realizó desde la etapa de promoción hasta la de recuperación judicial, así como la documentación del diseño y eficacia operativa de los controles internos establecidos en las actividades de dicho proceso.

Antecedentes

El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT) desempeña un papel importante en la actividad exportadora mediante el otorgamiento de créditos y garantías de crédito para apoyar al sector empresarial en sus actividades de comercio exterior, con base en el artículo 3o, de la Ley Orgánica de BANCOMEXT, tiene como objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

La operación y funcionamiento de la institución se realizarán conforme al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar dentro del sector encomendado al prestar el servicio público de banca y crédito, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 3o de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.

Así también y de conformidad con lo establecido en el artículo 6o de su Ley Orgánica, BANCOMEXT tiene como mandato procurar la eficiencia y competitividad del comercio exterior comprendiendo la preexportación, exportación, importación y sustitución de importación de bienes y servicios.

A fin de cumplir con sus atribuciones, BANCOMEXT estableció en su Programa Institucional 2013-2018, 5 objetivos generales, 5 estrategias y 38 líneas de acción para lograr un objetivo primario: Cubrir las fallas de mercado que enfrentan las empresas relacionadas con el comercio exterior en su acceso al financiamiento mediante una oferta crediticia complementaria, fomentando una mayor participación del sector privado.

El Programa Institucional de BANCOMEXT 2013-2018 fue elaborado con base en los lineamientos para los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo establecidos en el numeral 32 del Acuerdo 01/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2013 y está en línea con los principios y estrategias establecidos en los Programas Transversales para Democratizar la Productividad, para un Gobierno Cercano y Moderno, así como al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), documentos en los que se incorporan los objetivos de fomentar la ampliación del acceso al crédito mediante de la Banca de Desarrollo, como una de sus estrategias para democratizar el financiamiento, con el objeto de contribuir a complementar la participación de la Banca Comercial en el Sistema Financiero Mexicano.

Los objetivos estratégicos que dirigen las acciones de BANCOMEXT son:

- I. Aumentar las exportaciones y la generación de divisas con el financiamiento complementario a las empresas.
- II. Incrementar la productividad de las empresas y su modernización con financiamiento complementario para sus importaciones.
- III. Promover a las empresas mexicanas en su internacionalización con financiamiento complementario.
- IV. Aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones impulsando el acceso de las empresas medianas y pequeñas al financiamiento.
- V. Impulsar la Inversión extranjera en México con el financiamiento complementario.

Resultados

Del análisis y la aplicación de los procedimientos se determinó lo siguiente:

BANCOMEXT otorgó créditos durante 2017 por un monto de 185,959 millones de pesos, sin que la institución contara con la evidencia suficiente de que fueron autorizadas por los comités facultados, ya que las actas de las sesiones de estas instancias de decisión carecen de las firmas autógrafas requeridas de los miembros asistentes que aseguren la validez de la autorización del otorgamiento de los créditos, lo que representa un potencial riesgo de mal uso de los recursos públicos por el personal involucrado en el proceso crediticio. Con base en el análisis de las 111 actas de las sesiones de los comités Ejecutivo del Consejo Directivo; Interno de Crédito, y de Crédito, se constató que 19 carecen de la totalidad de las firmas autógrafas y 11 de ellas presentan firma facsimilar. Dichas firmas, de acuerdo con el numeral I.7.3 del Manual de Crédito de BANCOMEXT son requeridas de forma autógrafa por los miembros asistentes con la finalidad de que aseguren la validez de la autorización del otorgamiento de los créditos.

Con las pruebas de recorrido efectuadas a los expedientes de crédito, tanto electrónicos como físicos, se concluye que cumplen con los controles mínimos establecidos en los anexos 4 y 5 de la Circular Única de Bancos emitida por la CNBV, así como con las Políticas Operativas de Expedientes de Crédito del Manual de Crédito de BANCOMEXT que permiten a los funcionarios responsables de los procesos sustantivos y de soporte, contribuir a dar respuesta y reducir los riesgos relacionados con la obtención de información en su ámbito de competencia, desde la generación de los documentos fuente, hasta la obtención de los reportes o informes, así como su conservación y custodia.

BANCOMEXT cuenta con el “Marco para la Administración Integral de Riesgos (MAIR)”, cuyo objetivo es establecer los objetivos, lineamientos y políticas para implementar una adecuada administración integral de riesgos, enmarcada dentro del contexto organizacional de la institución, como banca de desarrollo del Gobierno Federal. Asimismo, la institución bancaria elaboró las metodologías, políticas, procedimientos y los límites de riesgos, conforme a la normativa aplicable, en los cuales se establecen las directrices que debe seguir el personal del banco a efecto de llevar a cabo la administración integral de riesgos. Por lo que respecta a la revisión y actualización de la norma en materia de administración de riesgos, la Dirección General Adjunta de Administración de Riesgos llevó a cabo revisiones durante 2017, consistentes en verificar que las metodologías siguieran siendo adecuadas, en consideración de las modificaciones normativas internas y externas, así como las operaciones actuales del banco, las condiciones bajo las cuales ejerce sus funciones y el entorno en el que se desarrollan.

De acuerdo con el Manual de Crédito, las áreas de administración y control cumplieron en 20107 con las responsabilidades de administración y control que constituyen el soporte de las áreas de negocio y de apoyo en el control y registro de la cartera mediante las funciones de operación (cartera y guardavalores), contraloría interna y sistemas.

Con fecha 18 de marzo de 2016; los Miembros del Comité aprobaron las Bases de Integración, Organización y Funcionamiento del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés del banco, y su instalación se efectuó en sesión del 10 de marzo de 2016. Adicionalmente, emitió el Manual de Integración, Organización y funcionamiento del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, aprobado y autorizado en la 4a Sesión Ordinaria del Comité celebrada el 11 de diciembre de 2015. Lo anterior constituye el protocolo institucional que define las bases para atender, mediar, orientar, en su caso asesorar y promover las acciones que correspondan ante las instancias que determinarán las medidas disciplinarias por el incumplimiento del Código de Conducta, definiendo los medios de presentación de quejas y denuncias, el procedimiento y tiempos de respuesta, garantizando la confidencialidad de los casos, contribuyendo así a que los trabajadores y demás ciudadanos hacia el interior de la institución se desenvuelvan en un ambiente de certeza y seguridad jurídica con respecto a los derechos humanos.

En 2017, BANCOMEXT no contaba con un Plan de sucesión y contingencias para el personal en puestos clave, lo que podía comprometer la capacidad de la institución para responder a los cambios repentinos en el personal que impactan su operación, así como para identificar y atender la necesidad de reemplazar profesionales competentes en el largo plazo.

BANCOMEXT no contó en 2017 con un programa de capacitación en materias sustantivas afines al proceso crediticio y a las actividades realizadas por cada dirección, se observó que en el Programa de Capacitación 2017-2018 no se incorporaron cursos en materia de control interno, evaluación de riesgos y promoción de la integridad para el personal que participa en el proceso crediticio, por lo que los empleados de BANCOMEXT no recibieron en 2017 una adecuada inducción, capacitación e integración en la cultura organizacional, como una herramienta que le permita reforzar las responsabilidades, asignaciones y facultades conferidas, así como tener acceso al material actualizado necesario que contenga las políticas y procedimientos que requiera conocer para el adecuado desempeño de sus funciones, incluidos los temas relativos al control interno que permitan mitigar los riesgos relativos al otorgamiento de créditos. Para 2019 BANCOMEXT incluyó en su programa de capacitación los cursos antes citados.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La 1 restante generó: 1 Recomendación.

Dictamen

Es responsabilidad de la ASF expresar una opinión sobre la razonabilidad del sistema de control interno en el Proceso Crediticio del Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, respecto del procedimiento para la consecución de los objetivos y metas en relación con la operación; confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda, preservación y mantenimiento de los recursos y patrimonio públicos, en condiciones de integridad, transparencia y disponibilidad, de conformidad con las disposiciones en materia de control interno y las demás que le son aplicables.

Lo anterior se determina con base en la información y documentación proporcionada por los servidores públicos, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno en el Proceso Crediticio, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Los procedimientos y pruebas de auditoría se enfocaron al análisis, estudio y evaluación del sistema de control interno a nivel del Proceso Crediticio. Al respecto, con base en los resultados en la auditoría practicada cuyo objetivo consistió en “Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de solicitud, evaluación, otorgamiento y cobro de créditos, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos”, en relación con las áreas revisadas, que se establecen en el apartado relativo al alcance, en nuestra opinión el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno tiene debilidades debido a que:

- El Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. otorgó créditos durante 2017 por un monto de 185,959 millones de pesos, sin que la institución contara con la evidencia suficiente de que fueron autorizadas por los comités facultados, ya que las actas de las sesiones de estas instancias de decisión carecen de las firmas autógrafas requeridas de los miembros asistentes que aseguren la validez de la autorización del otorgamiento de los créditos, lo que representa un potencial riesgo de mal uso de los recursos públicos por el personal involucrado en el proceso crediticio. Con base en el análisis de las 111 actas de las sesiones de los comités Ejecutivo del Consejo Directivo; Interno de Crédito, y de Crédito, se constató que 19 carecen de la totalidad de las firmas autógrafas y 11 de ellas presentan firma facsimilar. Dichas firmas, de acuerdo con numeral I.7.3 del Manual de Crédito de BANCOMEXT son requeridas de forma autógrafa por los miembros asistentes con la finalidad de que aseguren la validez de la autorización del otorgamiento de los créditos, por lo que subsiste la observación.
- En 2017 la matriz de perfil de riesgos deseado de BANCOMEXT utilizada para medir y monitorear los posibles riesgos de la operación y otorgamiento de créditos, carecía de una política o procedimiento específico para la identificación y la gestión de riesgos de corrupción de sus procesos sustantivos.
- Se comprobó que el banco no contaba con un plan de sucesión y contingencias para el personal en puestos clave.

- En el Programa de Capacitación 2017-2018 no se incorporaron cursos en materia de control interno, evaluación de riesgos y promoción de la integridad.

Es importante señalar que, en atención de los resultados presentados, los mandos superiores tienen la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en el proceso, y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asumen la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar. La presente opinión se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría correspondientes a la Cuenta Pública 2017, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Análisis del Entorno General, Financiero y Operativo del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0091-2018

91-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera y operativa del FONADIN, y su relación con otros entes.

Alcance**CUENTAS DE BALANCE**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	140,392,506.0
Muestra Auditada	140,392,506.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo y la muestra de 140,392,506.0 miles de pesos, corresponden al total del activo reportado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en los Estados Financieros Dictaminados, al 31 de diciembre de 2017, del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), del cual se revisó que las operaciones reportadas se realizaron en cumplimiento de sus funciones y objetivos, y se integra como sigue:

INTEGRACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA DE CUENTAS DE BALANCE

Miles de pesos

Concepto	Universo y muestra
Efectivo y equivalentes	12,802,787.0
Cuentas por cobrar	1,529,501.0
Intereses por cobrar a corto plazo	805,037.0
Préstamos directos y prendarios a corto plazo	3,420,249.0
Pagos anticipados	151,123.0
Deudores diversos	11,704.0
Activo fijo	550,172.0
Terrenos e inmuebles	141,267.0
Inversiones en asociadas y otras inversiones	5,571,345.0
Préstamos directos y prendarios	15,960,898.0
Activos intangibles por concesión	75,311,338.0
Cuentas por cobrar por construcciones en proceso	18,806,006.0
Inversión en instrumentos financieros primarios	5,331,079.0
Total activo	140,392,506.0

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza de comprobación y auxiliares, del FONADIN con cifras al 31 de diciembre de 2017.

Adicionalmente, se analizó la evolución del patrimonio que al cierre de 2017 reportó un saldo negativo por 117,592,553.0 miles de pesos, y erogaciones por concepto de honorarios, comisiones, contratación de servicios y contraprestaciones, por 2,034,297.2 miles de pesos, reportadas en cuentas de resultados, como sigue:

EROGACIONES REPORTADAS EN CUENTAS DE RESULTADOS

Miles de pesos

Concepto	Muestra
Honorarios fiduciarios	171,453.6
Comisiones por ingeniería financiera	37,173.5
Comisiones por disposición	18,664.6
Comisiones por los valores y efectivo	260.8
Contratación de servicios	106,727.9
Contraprestación a CAPUFE	1,538,632.7
Contraprestación a SCT	161,384.1
Total	2,034,297.2

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza de comprobación y auxiliares, del FONADIN, con cifras al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El FONADIN es un fideicomiso público de administración y fuente de pago, no considerado entidad paraestatal, no cuenta con estructura propia, y tendrá una duración de 50 años a partir de su constitución (2008-2058); en él, BANOBRAS funge como fiduciario y fideicomitente, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal.

El FONADIN se creó como resultado, por una parte de la transformación del Fideicomiso 1936, Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), responsable en su momento de la concesión para operar, explotar, conservar y mantener 23 concesiones rescatadas por el Gobierno Federal, así como del pago de las contraprestaciones, indemnizaciones y la deuda contraída, como consecuencia del rescate carretero y, por la otra, de la incorporación de las funciones del Fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), encargado de la promoción de esquemas de inversión pública y privada para proyectos de infraestructura.

El objeto del FONADIN es fungir como un vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica.

En el ejercicio 2017 la ASF realizó cuatro auditorías más al FONADIN, de cumplimiento financiero, como se muestra a continuación:

**AUDITORÍAS DE CUMPLIMIENTO FINANCIERO REALIZADAS POR LA ASF
A LAS OPERACIONES DEL FONADIN**

Núm. Aud.	Nombre	Acciones emitidas
94-GB	Gestión Financiera de los Créditos Subordinados	2 recomendaciones
96-GB	Inversiones en Concesiones y su Financiamiento	2 recomendaciones
97-GB	Línea de Crédito Contingente y Revolvente	1 recomendación
99-GB	Solicitud, Otorgamiento, Administración y Ejercicio de Apoyos No Recuperables	4 recomendaciones

FUENTE: Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017.

De las cuales se determinaron acciones relacionadas con deficiencias de control interno tales como: carencia de documentación en los expedientes de créditos subordinados; falta de control en la integración de los apoyos recuperables; carencia de procedimientos, lineamientos o criterios relacionados con la línea de crédito contingente y revolvente contratada con BANOBRAS; falta de notificación al Comité Técnico del FONADIN de la designación de la unidad responsable de verificar la aplicación de los recursos de éste; deficiencias en el seguimiento de los servicios prestados por el despacho de auditoría externa, encargado de revisar, supervisar y validar los gastos de los tramos carreteros, tales como informes incompletos, entrega de conciliaciones en forma extemporánea, y carencia de la integración detallada y la justificación de los montos reportados en las conciliaciones mensuales y anual de gastos; y falta de claridad en la autorización, distribución de recursos e

importes pendientes de asignar, señalados en los acuerdos del Comité Técnico, en las fichas técnicas, en los convenios de apoyo financiero y sus modificatorios.

Resultados

Al 31 de diciembre de 2017, el FONADIN reportó un patrimonio neto negativo, por 117,592,553.0 miles de pesos, el cual se ha disminuido gradualmente como consecuencia de los apoyos no recuperables otorgados a proyectos de infraestructura. Para solventar sus obligaciones presentes y futuras, el FONADIN tiene considerada la bursatilización de los ingresos de los tramos carreteros de forma gradual, para cubrir la deuda a corto plazo y posteriormente emitir nueva deuda. Lo anterior, impide que ésta se disminuya, ya que sólo será sustituida, además, que se comprometen los ingresos futuros, lo que podría generar que, a largo plazo, no pueda cumplir con sus obligaciones.

Por lo anterior, se emitió una recomendación a BANOBRAS, como fiduciario del fideicomiso, para que elabore y presente ante el Comité Técnico de dicho fondo, un análisis integral de la situación financiera, que incluya los activos, deuda, ingresos, gastos y costo financiero y, como resultado, proponga las estrategias que permitan la disminución gradual de la deuda, mantener el patrimonio del fideicomiso y cumplir con sus obligaciones, sin afectar su situación financiera a corto, mediano y largo plazo y otra a la SHCP, para que evalúe, en conjunto con los demás integrantes del Comité Técnico, el análisis y las estrategias que presente BANOBRAS y se acuerden las acciones a seguir.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 3 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera y operativa del FONADIN, y su relación con otros entes, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Al 31 de diciembre de 2017, el FONADIN reportó un patrimonio neto negativo, por 117,592,553.0 miles de pesos, el cual se ha disminuido gradualmente como consecuencia de los apoyos no recuperables otorgados a proyectos de infraestructura. Para solventar sus obligaciones presentes y futuras, el FONADIN tiene considerada la bursatilización de los ingresos de los tramos carreteros de forma gradual, para cubrir la deuda a corto plazo y posteriormente emitir una nueva deuda. Lo anterior, impide que ésta se disminuya, ya que sólo será sustituida, además, que se comprometen los ingresos futuros, lo que podría generar que, a largo plazo, no pueda cumplir con sus obligaciones.

Por lo anterior, se emitió una recomendación a BANOBRAS, como fiduciario del fideicomiso, para que elabore y presente ante el Comité Técnico de dicho fondo, un análisis integral de la situación financiera, que incluya los activos, deuda, ingresos, gastos y costo financiero y, como resultado, proponga las estrategias que permitan la disminución gradual de la deuda, mantener el patrimonio del fideicomiso y cumplir con sus obligaciones, sin afectar su situación financiera a corto, mediano y largo plazo y otra a la SHCP, para que evalúe, en conjunto con los demás integrantes del Comité Técnico, el análisis y las estrategias que presente BANOBRAS y se acuerden las acciones a seguir.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Cartera de Crédito Comercial**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0093-2018

93-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la Cartera de Crédito de Actividad Empresarial o Comercial, para verificar que en su otorgamiento, seguimiento, recuperación y registro, se observaron las disposiciones legales y normativas, y en el caso de los créditos que se encontraron en cartera vencida, verificar su integración, registro y acciones legales efectuadas para su recuperación.

Alcance

	CUENTAS DE BALANCE
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	116,875,541.8
Muestra Auditada	116,875,541.8
Representatividad de la Muestra	100.0%

Se revisó el 100.0 % de la cartera de crédito de actividad empresarial o comercial, integrada por 115,859,680.1 miles de pesos de capital y 1,015,861.7 miles de pesos de intereses.

Antecedentes

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), es una institución de banca de desarrollo que tiene por objeto financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como con las mismas operaciones, coadyuvar al fortalecimiento institucional del gobierno federal, estatal y municipal, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país, que opera de conformidad con los ordenamientos de su propia Ley Orgánica, de la Ley de Instituciones de Crédito y de las normas y disposiciones de carácter general, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Al respecto, en el ejercicio de 2017, BANOBRAS reportó en cartera de crédito de actividad empresarial o comercial, un saldo por 116,875,541.8 miles de pesos, equivalentes a 148 créditos para infraestructura otorgados a 86 acreditados.

Resultados

- BANOBRAS no estableció en los contratos de cuatro créditos otorgados en 2009, 2014 y 2015, por 11,418,960.7 miles de pesos, las garantías que respalden la recuperación de dichos créditos para dotar de mayor seguridad al cumplimiento del pago, ni solicitó la evidencia de la verificación de la fuente de pago, del valor actualizado, circunstancias del mercado, proporción original pactada, vigencia y demás características del crédito, para eximirlo de las garantías.
- No se realizaron las acciones procedentes para definir el destino final de dos créditos, por 28,880.4 miles de pesos; de uno de ellos por 28,514.5 miles de pesos, se le negó el amparo a BANOBRAS en contra de la resolución de caducidad del juicio promovido por el acreditado en agosto de 2012, y del otro por 365.9 miles de pesos, se agotaron las gestiones judiciales por imposibilidad práctica de cobro y por el tiempo transcurrido de 34 años, desde el inicio del proceso de recuperación en 1983.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 observaciones las cuales generaron: 2 Recomendaciones y 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la Cartera de Crédito de Actividad Empresarial o Comercial, para verificar que en su otorgamiento, seguimiento, recuperación y registro, se observaron las disposiciones legales y normativas, y en el caso de los créditos que se encontraron en cartera vencida, verificar su integración, registro y acciones legales efectuadas para su recuperación, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

- BANOBRAS no estableció en los contratos de cuatro créditos otorgados en 2009, 2014 y 2015, por 11,418,960.7 miles de pesos, las garantías que respalden la recuperación de dichos créditos para dotar de mayor seguridad al cumplimiento del pago, ni solicitó la evidencia de la verificación de la fuente de pago, del valor actualizado circunstancias del mercado, proporción original pactada, vigencia y demás características del crédito, para eximirlo de las garantías.
- No se realizaron las acciones procedentes para definir el destino final de dos créditos, por 28,880.4 miles de pesos; uno de ellos por 28,514.5 miles de pesos, se le negó el amparo a BANOBRAS en contra de la resolución de caducidad del juicio, y del otro por 365.9 miles de pesos, se agotaron las gestiones judiciales por imposibilidad práctica de cobro y por el tiempo transcurrido de 34 años, desde el inicio del proceso de recuperación en 1983.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Información Financiera del Fondo Nacional de Infraestructura**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0095-2018

95-GB

Objetivo

Revisar las operaciones de financiamiento que realiza el Fondo Nacional de Infraestructura, su correcto registro en la información financiera y la revelación de su impacto en las finanzas públicas.

Alcance

La integración de los saldos en los estados financieros, así como la determinación de los rubros y aspectos por analizar, fue definida de acuerdo con las directrices de auditoría financiera de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior, en particular con la Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 1530 “Muestreo de auditoría”, la ISSAI 1320 “La materialidad al planificar y ejecutar una auditoría” y su concordancia con la Norma Internacional de Auditoría 320.

Se determinaron los criterios de materialidad total y específica en la planeación y ejecución de la auditoría con base en la información financiera presentada al cierre de 2017, el dictamen emitido por el auditor externo y el análisis financiero de sus estados financieros de acuerdo con la ISSAI 1610.

La determinación de la materialidad total para la revisión del FONADIN, al 31 de diciembre de 2017, se calculó con base en el activo total del fideicomiso, como se muestra a continuación.

DETERMINACIÓN DE MATERIALIDAD DE PLANEACIÓN
(Millones de pesos)

	Importe 2017	%
Total Activo	140,392.5	100%
Materialidad 10% de los activos totales	14,039.2	10%

FUENTE: Cifras tomadas de los estados financieros auditados del FONADIN al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El 7 de febrero de 2008, en el DOF se publicó el “Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura” (FONADIN), mediante el cual el Gobierno Federal (GF) ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en su calidad de mandatario, modificar el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), para establecer un instrumento financiero y de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de infraestructura, a efecto de transformarse en el FONADIN, y extinguir al Fideicomiso Fondo de Inversión de Infraestructura (FINFRA), con objeto de que sus fines, patrimonio y proyectos, fueran transferidos al FONADIN.

El FONADIN fue constituido mediante Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 1936, en el cual se dispuso que BANOBRAS, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal fungiera como fideicomitente y al mismo tiempo como fiduciario, en su carácter de institución fiduciaria.

FONADIN es un Fideicomiso Público Federal no Paraestatal, irrevocable de administración y fuente de pago, que cuyo objeto y fin es promover y fomentar la participación de los sectores público, privado y social en el desarrollo de infraestructura y sus servicios públicos, mediante la realización de inversiones y el otorgamiento de apoyos recuperables y en su caso, a través de créditos subordinados, contratación de garantías a proyectos financieramente viables, así como apoyos no recuperables para carreteras, obra hidráulica, aeropuertos, infraestructura ferroviaria, salud y en general proyectos rentables socialmente.

El Comité Técnico del FONADIN tiene las facultades de establecer las políticas generales y definir las prioridades para el cumplimiento del objeto y fines del fideicomiso, así como aprobar y, en su caso, modificar las reglas de operación del fideicomiso, en las cuales se establecen las políticas y los lineamientos a que deberán sujetarse los subcomités y grupos de trabajo que constituya, así como al propio fiduciario para la toma de decisiones.

El fideicomiso tiene carácter de no paraestatal, por tal motivo la deuda generada no se considera una deuda federal, aún y cuando el dinero del FONADIN se utiliza para obras de infraestructura federal. En este contexto el Gobierno Federal únicamente considera la deuda del FONADIN como pasivo contingente.

Desde el momento en que se otorgaron las concesiones de los tramos carreteros al FARAC, los ingresos obtenidos por su explotación dejaron de ser considerados como aprovechamientos en la Ley de Ingresos de la Federación. En consecuencia, los egresos por los gastos de operación, explotación, conservación y mantenimiento de los tramos carreteros y puentes concesionados, así como cualquier otra erogación del fideicomiso, ya no fueron considerados como parte del gasto público y, por lo mismo, no se consideraron como parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Corresponde a los integrantes del Comité Técnico del Fideicomiso 1936, la aprobación de los presupuestos y cotizaciones, así como las decisiones sobre la aplicación de los recursos que conforman su patrimonio.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno planteó la transparencia, rendición de cuentas, consolidar un gobierno productivo y eficaz, la racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la aplicación de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados. Todo lo anterior, con base en el principio plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

Los hechos relativos al uso inadecuado de recursos presupuestarios, las limitaciones en la confiabilidad de la información financiera ocasionada por una deficiente homologación de los criterios contables utilizados, y la falta de reconocimiento de algunos pasivos, compromisos y contingencias a cargo de fideicomisos, no han contribuido a cumplir con los objetivos de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece en el artículo 2, segundo párrafo, que “Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización”.

Los reportes financieros y presupuestarios, que generan las entidades de un gobierno que cumplen con las Normas de Información Financiera y las Normas de Información Financiera para el Sector Público, fomentan mejores estrategias de rendición de cuentas a los ciudadanos y, por supuesto, demandan que la comunicación de las transacciones económicas y financieras sean reveladas y explicadas de manera clara y amplia en las notas a los estados financieros, ya que es la sección de la información financiera que ofrece la gran oportunidad de explicar tiempos y presupuesto incurridos y por incurrir de las transacciones que tiene la gestión financiera de un gobierno.

Asimismo, en materia de transparencia, el Gobierno Federal ha buscado la implementación de la Política de Transparencia Proactiva, la cual busca transitar a la producción de información en un entorno de apertura, para que la sociedad reconozca a la información financiera de las entidades de la Administración Pública Federal, como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas, y en los sujetos obligados de los tres poderes y órdenes de gobierno, como una herramienta indispensable para la mejora de sus procesos y el cumplimiento de sus objetivos.

Resultados

1 (Con Observación)

Verificar el proceso de Integración de información financiera, en la Cuenta Pública.

Conclusión:

- 1) Las cifras del FONADIN, presentadas en la Cuenta Pública en el anexo I Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, fueron insuficientes para verificar la integración de su información financiera, ya que no proporcionan información sobre activos, pasivos y patrimonio así como notas aclaratorias a los mismos, lo que genera opacidad en la rendición de cuentas del fideicomiso.

2 (Con Observaciones)

Verificar el manual de contabilidad; las bases contables utilizadas; las revelaciones en las notas a los estados financieros; así como el dictamen emitido por el auditor externo.

Conclusiones:

- 1) El FONADIN en el ejercicio 2017 presentó un déficit patrimonial de 117,592.6 mdp, por lo que en los estados financieros del Poder Ejecutivo (PE) no se incluyó el registró en las inversiones financieras a largo plazo del patrimonio del FONADIN. Asimismo, por el déficit patrimonial antes mencionado, el valor de la inversión sería cero; adicionalmente, no se reveló ni registró un pasivo contingente por las obligaciones por indemnización carretera del FONADIN, que están garantizadas por el GF y representan un riesgo de valuación del patrimonio del PE y falta de transparencia en la información financiera del Gobierno Federal. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB "Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal", Cuenta Pública 2017, Resultado 1 numeral 2 inciso e.
- 2) De acuerdo con el análisis realizado por la ASF y con el historial de déficits acumulados del FONADIN, la utilidad de operación no ha sido suficiente para cubrir el costo financiero derivado de las obligaciones por indemnización carretera. FONADIN no está obligado a reportar sus estados financieros en la Cuenta Pública, sin embargo, existe falta de transparencia y rendición de cuentas por el historial deficitario observado.
- 3) Los estados financieros del FONADIN, mostraron una estimación de los flujos futuros de ingresos netos basada en el enfoque de Valor Presente Neto, que generaría ingresos para el fideicomiso por 310,456.0 mdp. Lo anterior, representa un riesgo para las finanzas públicas, debido a que en el Programa Financiero Anual no fue posible observar si las cifras y el costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera se consideraron los resultados históricos para su determinación, que permita hacer un análisis de la continuidad del objeto y funcionalidad del fideicomiso.

3 (Sin Observaciones)

Comparar los estados financieros, con la información que se utiliza para determinar el indicador de la Posición Financiera Neta del Sector Público Federal.

Conclusiones:

- 1) La información financiera del FONADIN utilizada para el cálculo de la PFN no fue la definitiva, lo que genera falta de transparencia en la información presentada. Al respecto, la ASF realizó la observación, la cual fue atendida, en la auditoría 41-GB "Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal", mediante la propuesta de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la cual planteó presentar en el Informe de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del segundo trimestre, del año siguiente al que se reporta, las cifras definitivas de la PFN y del Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público.
- 2) Los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 mmp, cuyo tenedor es la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debería compensarse para la presentación de la PFN, lo que genera una falta de transparencia y rendición de cuentas. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB "Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal".

4 (Sin Observaciones)

Confirmar las obligaciones por indemnización carretera contraídas por el FONADIN, la cual está garantizada por el Gobierno Federal.

Conclusión:

Los pagarés emitidos por las obligaciones por indemnización carretera, por 225,500.3 mdp, representaron la totalidad de títulos emitidos, que fueron presentados, valuados y revelados de conformidad con las Normas de Información Financiera.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó 1 observación la cual generó: 1 Recomendación.

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

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y

desarrollada con el objetivo de revisar las operaciones de financiamiento que realiza el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), su correcto registro en la información financiera y la revelación de su impacto en las finanzas públicas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo a la revisión de la ASF a las Cuentas Públicas de los ejercicios 2012 a 2016, los estados financieros de las entidades pertenecientes al Sector Público han presentado diversas desviaciones que impidieron una armonización contable, principalmente por registros y revelaciones insuficientes en los saldos y transacciones de pasivos laborales, pasivos contingentes, garantías otorgadas por el Gobierno Federal, fideicomisos, deficiencias en la aplicación de criterios de en la comparabilidad y supletoriedad a la normatividad del Consejo Nacional de Armonización Contable, conforme a mejores prácticas, y la utilización de bases contables inconsistentes y diferencias de interpretación de una misma norma contable. Dichas desviaciones y deficiencias provocan limitaciones en la confiabilidad de la información financiera y no han contribuido a cumplir con los objetivos de eficiencia, eficacia, economía y transparencia que se requiere para el proceso de evaluación de la gestión financiera.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) establece que “Los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización”.

El Gobierno Federal ha buscado la implementación de la Política de Transparencia Proactiva, la cual busca transitar a la producción de información en un entorno de apertura, para que la sociedad reconozca a la información financiera de las entidades de la Administración Pública Federal, como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas, y en los sujetos obligados de los tres poderes y órdenes de gobierno, como una herramienta indispensable para la mejora de sus procesos y el cumplimiento de sus objetivos. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la Estrategia Transversal de Gobierno Cercano y Moderno planteó la transparencia, rendición de cuentas, consolidar un gobierno productivo y eficaz, la racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la aplicación de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados. Todo lo anterior, con base en el principio plasmado en el artículo 134 de la Constitución: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados”.

El Gobierno Federal (GF) ordenó al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en su calidad de mandatario, modificar el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), para establecer un instrumento financiero y de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de infraestructura, a efecto de transformarse en el FONADIN, y extinguir al Fideicomiso Fondo de Inversión de Infraestructura (FINFRA), con objeto de que sus fines, patrimonio y proyectos fueran transferidos al FONADIN.

El FONADIN fue constituido mediante Contrato de Fideicomiso de Administración y Fuente de Pago número 1936, en el cual se dispuso que BANOBRAS, en su carácter de agente financiero y mandatario del Gobierno Federal fungiera como fideicomitente y al mismo tiempo como fiduciario, en su carácter de institución fiduciaria.

Los resultados de la fiscalización mostraron que las cifras del FONADIN, presentadas en la Cuenta Pública 2017, fueron insuficientes para verificar la integración de su información financiera, ya que no proporcionaron información sobre activos, pasivos y patrimonio así como notas aclaratorias a los mismos, lo que generó opacidad en la rendición de cuentas del fideicomiso y en las inversiones financieras a largo plazo y pasivos contingentes del GF.

El FONADIN, en el ejercicio 2017, presentó un déficit patrimonial de 117,592.6 mdp, por lo que en los estados financieros del Poder Ejecutivo (PE) no se incluyó el registro en las inversiones financieras a largo plazo del patrimonio del FONADIN. Asimismo, por el déficit patrimonial antes mencionado, el valor de la inversión sería cero; adicionalmente, no se reveló ni registró un pasivo contingente por las obligaciones por indemnización carretera del FONADIN, que están garantizadas por el GF y representan un riesgo conforme se establecen en las NICSP 35 “Estados financieros consolidados y separados” y NICSP 36 “Inversiones en asociadas y negocios conjuntos”. Lo anterior, representa un riesgo de valuación del patrimonio del PE y falta de transparencia en la información financiera del Gobierno Federal.

De acuerdo con el análisis realizado por la ASF, la utilidad de operación no fue suficiente para cubrir el costo financiero derivado de las obligaciones por indemnización carretera. Los estados financieros del FONADIN, mostraron una estimación de los flujos futuros de ingresos netos basada en el enfoque de Valor Presente Neto,

que generaría ingresos para el fideicomiso por 310,456.0 mdp. Lo anterior, representa un riesgo para las finanzas públicas, debido a que en el Programa Financiero Anual no fue posible observar si las cifras y el costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera, consideraron los resultados históricos para su determinación, que permita hacer un análisis de la continuidad del objeto y funcionalidad del fideicomiso.

Los pagarés emitidos por las obligaciones por indemnización carretera son documentos garantizados por el Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIs) y su valor es determinado por el Banco de México, con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), por lo que se incrementa su saldo adicionalmente a los intereses generados. Las obligaciones por indemnización carretera contraídas por el FONADIN por 225,500.3 mdp, representaron la totalidad de títulos emitidos, los cuales fueron presentados, valuados y revelados de conformidad con las Normas de Información Financiera.

La información financiera del FONADIN utilizada para el cálculo de la PFN no fue la definitiva lo que genera opacidad en la información presentada. Al respecto, la ASF realizó la observación, que fue atendida, en la auditoría 41-GB “Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal”, mediante la propuesta de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, la cual planteó presentar en el Informe de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del segundo trimestre, del año siguiente al que se reporta, las cifras definitivas de la PFN y del Saldo Histórico de Requerimientos Financieros del Sector Público.

Los pasivos financieros del FONADIN incluyen un pagaré por 65.5 mmp, cuyo tenedor es la SHCP. Por tal motivo, dicho saldo debería compensarse para la presentación de la PFN, lo que genera una falta de transparencia e inadecuada rendición de cuentas. Al respecto, la ASF realizó una observación y recomendación en la auditoría 54-GB “Integración de la Información Financiera de las Entidades del Sector Paraestatal Federal y de las Empresas Productivas del Estado, en los Estados Financieros del Gobierno Federal”.

En opinión de la ASF, la información financiera del FONADIN por el ejercicio 2017, presentada en la Cuenta Pública, no proporcionó información sobre activos, pasivos y patrimonio, así como, información detallada de las operaciones de financiamiento y sus notas aclaratorias; asimismo, no fue posible verificar si las cifras históricas de ingresos, costo financiero de las obligaciones por indemnización carretera y salidas de recursos para proyectos de infraestructura, fueron consideradas en la determinación del Programa Financiero Anual, que permitiera realizar un análisis de la continuidad, el objeto, la funcionalidad del fideicomiso y su impacto en las finanzas públicas.

La atención de las recomendaciones por parte del FONADIN permitirá mejorar la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de su objeto, transparentar la toma de decisiones sobre la operación del fideicomiso, y cuantificar el pasivo contingente del Gobierno Federal que permita obtener una certeza razonable sobre la viabilidad del fideicomiso como negocio en marcha.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Hacienda y Crédito Público, valore la conveniencia de reformar los artículos 9 quinto párrafo y 11 tercer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que los fideicomisos sin estructura presenten sus estados financieros y sus notas relativas en la Cuenta Pública y así contribuir a la transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.**Inversiones en Concesiones y su Financiamiento**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06G1C-15-0096-2018

96-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de las inversiones en concesiones, para identificar su origen, la forma de administración y control, así como la relación que tienen con los ingresos, gastos y su financiamiento.

Alcance**CUENTAS DE BALANCE**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	303,186,944.1
Muestra Auditada	257,784,904.5
Representatividad de la Muestra	85.0%

El universo de 303,186,944.1 miles de pesos, corresponde al saldo de las obligaciones derivadas de la indemnización carretera, activos intangibles por concesión e intereses por pagar reportados por el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2017, y la muestra, por 257,784,904.5 miles de pesos, representa el 85.0% del universo, integrado como se indica a continuación:

INTEGRACIÓN DE UNIVERSO Y MUESTRA DE CUENTAS DE BALANCE

(Miles de pesos)

Concepto	Universo	Muestra	%
Obligaciones derivadas de indemnización carretera (Deuda bursátil)	225,500,207.2	225,500,207.2	100.0
Activos Intangibles por concesión	75,311,337.9	30,044,829.6	39.9
Intereses por pagar	<u>2,375,399.0</u>	<u>2,239,867.7</u>	94.3
Total	303,186,944.1	257,784,904.5	85.0

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza y auxiliares, del FONADIN con cifras al 31 de diciembre de 2017.

Adicionalmente, se revisaron 4,243,709.6 miles de pesos de ingresos por cuotas de peaje y 4,401,093.3 miles de pesos de gastos de operación y mantenimiento, pago de contraprestación y las amortizaciones de la deuda y activos intangibles, reportados en cuentas de resultados, como sigue:

INTEGRACIÓN DE LAS CUENTAS DE RESULTADOS REVISADAS

(Miles de pesos)

Concepto	Muestra	
	Ingresos	Gastos
Ingresos por cuotas de peaje	4,243,709.6	
Contraprestación pagada a SCT		31,584.7
Gastos de operación y mantenimiento en tramos carreteros		2,511,432.2
Amortizaciones y depreciaciones		<u>1,858,076.4</u>
Total	4,243,709.6	4,401,093.3

FUENTE: Estados Financieros Dictaminados, balanza y auxiliares, del FONADIN con cifras al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El FONADIN es un fideicomiso no paraestatal en el que BANOBRAS funge como fideicomitente y fiduciario, y entre sus funciones está la de administrar la red de autopistas que obtuvo en concesión, con el fin de obtener los recursos para solventar sus obligaciones de corto, mediano y largo plazos.

De 2011 a 2017, la SCT otorgó al FONADIN tres títulos de concesión para operar, explotar, conservar y mantener 49 tramos carreteros (46 autopistas, 2 puentes internacionales y 1 puente nacional), para lo cual, BANOBRAS, como fiduciario del FONADIN, con la autorización de su Comité Técnico contrata diversos operadores, entre otros, a CAPUFE, para administrar, operar, conservar, reconstruir y mejorar los caminos y puentes.

Resultados

- No se notificó al Comité Técnico del FONADIN la designación de la unidad responsable de verificar la aplicación de los recursos del FONADIN.
- Deficiencias en el seguimiento de los servicios prestados por el despacho de auditoría externa, encargado de revisar, supervisar y validar los gastos de los tramos carreteros, como informes incompletos y la entrega de conciliaciones en forma extemporánea, carencia de la integración detallada y la justificación de los montos reportados en las conciliaciones mensuales y anual de gastos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 2 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de las inversiones en concesiones, para identificar su origen, la forma de administración y control, así como la relación que tienen con los ingresos, gastos y su financiamiento, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.**Gastos de Operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-06HJO-15-0102-2018

102-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los gastos de operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, para constatar que se previeron, autorizaron, adjudicaron, ejercieron, comprobaron y registraron acorde a los montos aprobados, de conformidad con las disposiciones legales y normativas.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	2,212,206.9
Muestra Auditada	1,459,483.7
Representatividad de la Muestra	66.0%

El universo de auditoría, por 2,212,206.9 miles de pesos, corresponde al importe total pagado en 2017 por los capítulos de gasto 2000 "Materiales y Suministros" y 3000 "Servicios Generales", por 10,519.2 miles de pesos y 2,201,687.7 miles de pesos, respectivamente.

Al respecto, se seleccionó para su revisión un importe por 1,459,483.7 miles de pesos, que equivale al 66.0% del universo, integrado como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DEL UNIVERSO Y MUESTRA
(Miles de pesos)

Capítulo	Universo	Muestra
2000 "Materiales y Suministros"	10,519.2	7,329.8
3000 "Servicios Generales"	2,201,687.7	1,452,153.9
Total 2000 y 3000	2,212,206.9	1,459,483.7

FUENTE: Base del Estado del Ejercicio Presupuestario al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito (BANSEFI) es una institución de la banca de desarrollo que forma parte del Sistema Bancario Mexicano; es una entidad de la Administración Pública Federal, constituida como sociedad nacional de crédito, y en términos de su ley orgánica tiene tres mandatos fundamentales:

- a) Promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre la población que tiene acceso limitado a los servicios financieros por su condición socioeconómica o ubicación geográfica.
- b) Ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los integrantes de sector antes mencionado.
- c) Canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector.

Para cumplir con estos mandatos, BANSEFI cuenta con tres áreas de negocio: atención directa a la población; proveedor de servicios y apoyos a las entidades del Sector de Ahorro y Crédito Popular y Cooperativo, y distribuidor de Programas Gubernamentales.

De acuerdo con el Anuario Financiero de la Banca de México de 2011, BANSEFI contribuye a la dispersión de recursos de apoyos gubernamentales para el fortalecimiento, desarrollo y consolidación del Sector de Ahorro y

Crédito Popular y Cooperativo, lo que promueve que las sociedades que lo integran se desarrollen, refuercen sus capacidades, aumenten sus ingresos y reduzcan sus costos, de manera que se amplíe la oferta de productos y servicios financieros, lo cual, a su vez, contribuye a la inclusión financiera de la población, en un entorno de mayor seguridad de todos los participantes asociados con programas gubernamentales, por medio de efectivo y abono en cuentas bancarias, de los programas PROSPERA, Adultos Mayores 70 y Más, y otros, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del Gobierno de la República.

Resultados

Procesos de adjudicación

- De la revisión de cinco procedimientos de adjudicación (servicios de vigilancia, imprenta y difusión de boletines de prensa), con fundamento en el artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por 61,589.3 miles de pesos, la entidad no proporcionó la evidencia de haber solicitado a las dependencias o entidades que fungirían como prestadores de servicios, la documentación con la que acreditaran que contaban con la capacidad técnica, material y humana para realizar el objeto del contrato.
- De un contrato para la prestación de servicios tecnológicos de soporte y mantenimiento de la plataforma de medios electrónicos de pagos, del cual la entidad fiscalizada pagó en 2017 un importe de 46,909.4 miles de pesos, no proporcionó la licencia expedida por el fabricante que ampare la adquisición del software MEBONE. Asimismo, en otro contrato, para el servicio integral administrado de red privada virtual, telefonía IP y comunicaciones unificadas, por 15,234.7 miles de pesos, no se proporcionó en el Informe del avance y de resultado de los servicios. Por lo anterior, en ambos casos no se acreditó la recepción de los servicios conforme a los términos pactados contractualmente.

Contrato de Outsourcing

- No se cuenta con un tabulador de sueldos y salarios para el personal contratado por outsourcing, lo que ha generado que cada área solicite personas específicas y designe de manera discrecional los sueldos y salarios para cada una de ellas, lo que provocó discrepancias en las percepciones de un mismo puesto, que alcanzan hasta 101.5 miles de pesos; además, se identificó un trabajador con un sueldo mensual mayor que el de su superior jerárquico por 47.1 miles de pesos.
- Adicionalmente, considerando que los trabajos de outsourcing incluyen actividades iguales o similares a las realizadas por personal de estructura del BANSEFI, no se justifica la contratación de personal que laboró en las instalaciones de su Edificio Corporativo, por lo que no se cumplió con lo dispuesto en la normativa, que dicta las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben observar en la planeación, organización y administración de los recursos humanos.
- Los entregables que prevé el contrato no permiten verificar las actividades específicas realizadas de cada trabajador, amén de que la entidad fiscalizada no justificó las erogaciones realizadas por el personal contratado por outsourcing, que laboró en el Edificio Corporativo del BANSEFI durante el ejercicio 2017, y por lo cual pagó 166,343.7 miles de pesos.
 - De las conciliaciones realizadas entre BANSEFI y el prestador de servicios de personal por outsourcing a las aportaciones al IMSS, se determinó que existe un saldo a favor de la entidad fiscalizada de 3,363.8 miles de pesos, que no ha sido recuperado.
 - En la segunda quincena de marzo de 2017, el prestador de servicios realizó indebidamente cobros al BANSEFI, por conceptos de liquidación de trabajadores, por 1,679.3 miles de pesos, aun cuando, de acuerdo con el contrato, dichos gastos están a cargo del prestador de servicios.

Contratos de servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas

- Se carece de una metodología para clasificar adecuadamente los proyectos tecnológicos, con la finalidad de determinar aquellos en materia de Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), que le permitan contar con estudios para asegurar la calidad de los servicios, la seguridad de la información y el cumplimiento de estándares.
- No se contó con las medidas de seguridad para garantizar que la información almacenada, procesada o enviada a través de la base de datos de beneficiarios utilizada para la dispersión de recursos económicos de los programas gubernamentales, no sea conocida ni utilizada por terceros no autorizados; ni se verificó la integridad de la información en las bases de datos asociadas debido a la falta de soporte en su operación por parte de especialistas en materia de TIC, lo que derivó en la carencia de controles tales como la

encriptación de la información transmitida entre medios electrónicos; las cifras de control de los registros enviados y recibidos para su procesamiento y la seguridad física y lógica de la infraestructura tecnológica empleada.

- No se cuenta con una metodología para el desarrollo de soluciones tecnológicas que mitigue los riesgos en las operaciones y activos de información de la entidad, donde se establezca que el análisis de código y de vulnerabilidades de los aplicativos debe de realizarse previo a su puesta en producción; contar con pruebas funcionales, integrales, de estrés y de seguridad de la información, con el fin de tener sistemas de información con óptimos niveles de integridad, confiabilidad y disponibilidad de la información.
- Se presume un perjuicio a la entidad por un monto de 482.5 miles de pesos, por la falta de aplicación de penalizaciones por el retraso en la entrega de una orden de servicio del contrato para el despliegue de Proyectos de Actualización Tecnológica, Operación de Sistemas Productivos y Mantenimiento Correctivo y Normativo de Sistemas.
- Se tienen pagos injustificados por 46,290.2 miles de pesos, relacionados con el contrato de servicios de soporte a la operación para la dispersión de programas gubernamentales, dado que se constató que los sistemas no funcionan conforme a lo descrito en los anexos técnicos; aunado a que el desarrollo de los nuevos sistemas no fue justificado de manera plena, debido a que el proveedor contratado desde 2011 que ofrece los mismos servicios, podía resolver de manera adecuada las necesidades del BANSEFI.
- Se identificó un daño al patrimonio de la entidad por 10,106.9 miles de pesos, debido a que los servicios de liberación del aplicativo para iniciar la implementación, así como la implementación de los procesos de la nueva operación para la dispersión de programas gubernamentales, no fueron implementados en el ambiente productivo, debido a la terminación anticipada del contrato.
- Se presumen pagos injustificados por 30,481.9 miles de pesos, debido a gastos no recuperables por la terminación anticipada del contrato, los cuales no son razonables, ni están debidamente comprobados y relacionados de manera exclusiva con los servicios del arrendamiento del inmueble, las terminales punto de venta de las cuales no se tiene evidencia material de su existencia, así como los gastos por la liquidación de personal para la operación de una mesa de servicios que no fue implementada.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 320,892,517.94 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 10 restantes generaron: 8 Recomendaciones, 1 Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, 6 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 9 Pliegos de Observaciones.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los gastos de operación del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, para constatar que se previeron, autorizaron, adjudicaron, ejercieron, comprobaron y registraron acorde a los montos aprobados, de conformidad con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. no cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, por los aspectos observados siguientes:

- La entidad fiscalizada no presentó evidencia documental que acredite las actividades realizadas por el personal contratado por outsourcing durante 2017, por lo cual pagó en dicho ejercicio un monto de 166,343.7 miles de pesos.

Adicionalmente, considerando que los trabajos de outsourcing incluyen actividades iguales o similares a las realizadas por personal de estructura del BANSEFI, no se justifica la contratación de personal que laboró en las instalaciones de su Edificio Corporativo, por lo que no se cumplió con lo dispuesto en la normativa, que dicta las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben observar en la planeación, organización y administración de los recursos humanos.

Con las conciliaciones realizadas entre BANSEFI y el prestador de servicios de personal por outsourcing a las aportaciones al IMSS, se determinó que existe un saldo a favor de la entidad fiscalizada de 3,363.8 miles de pesos, que no ha sido recuperado.

La entidad fiscalizada realizó indebidamente pagos al prestador de servicios de personal por outsourcing, por un monto de 1,679.3 miles de pesos, por concepto de liquidaciones, aun cuando dicha obligación estaba a cargo de la empresa contratada.

- En cinco contratos formalizados con fundamento en el artículo 1 de la LAASSP (servicios de vigilancia, imprenta y difusión de boletines de prensa), por los que la entidad pagó 61,589.3 miles de pesos, no solicitó a las empresas acreditar que contaban con la capacidad técnica, material y humana para realizar los trabajos contratados.
- De un contrato para la prestación de servicios tecnológicos de soporte y mantenimiento de la plataforma de medios electrónicos de pagos, del cual la entidad fiscalizada pagó en 2017 un importe de 46,909.4 miles de pesos, no se proporcionó la licencia expedida por el fabricante que ampare la adquisición del software MEBONE. Asimismo, en otro contrato, para el servicio integral administrado de red privada virtual, telefonía IP y comunicaciones unificadas, por 15,234.7 miles de pesos, no se proporcionó el “Informe del avance y de resultado de los servicios”. Por lo anterior, en ambos casos no se acreditó la recepción de los servicios conforme a los términos pactados contractualmente.
- Se carece de las condiciones de integridad y privacidad de la información para las bases de datos de beneficiarios que son usadas para la dispersión de recursos económicos de los programas gubernamentales (para el caso del Fondo de Desastres Naturales son del orden de los 10 mil millones de pesos), no se cuenta con mecanismos para la encriptación de la información transmitida por medios electrónicos, se tienen debilidades en la seguridad física y lógica de la infraestructura tecnológica que procesa la información, así como la falta de ejecución de análisis de vulnerabilidades del funcionamiento de los aplicativos que maneja los datos antes de su puesta en operación.
- No se cuenta con una metodología para el desarrollo de sistemas que asegure la integridad, disponibilidad y confiabilidad de la información, para garantizar que los más de 10 millones de dispersiones bimestrales relacionadas con los programas de apoyo gubernamentales, tengan las mejores condiciones de operación en beneficio de la población; asimismo, se omitieron penalizaciones por 482.6 miles de pesos, debido al retraso en la entrega de los aplicativos de cómputo.
- Se identificó la falta de coordinación entre la Dirección General Adjunta de Banca Social y la Dirección General Adjunta de Tecnología y Operación para determinar la conveniencia de la contratación de un nuevo sistema para la dispersión de los programas gubernamentales, lo que causó gastos no recuperables a la entidad por 30,481.9 miles de pesos; asimismo, no se justificó de manera suficiente dicha contratación, debido a que el proveedor contratado desde 2011 para los mismos servicios de dispersión de recursos económicos a través de medios de pagos electrónicos, podía continuar y mejorar la solución tecnológica que requería el BANSEFI, lo que propició pagos injustificados por conceptos de desarrollo y liberación de sistemas por 56,397.1 miles de pesos, adicionalmente, dichos sistemas no funcionan, ni pueden ser utilizados con la infraestructura actual del banco ya que son incompatibles.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro

Auditoría de Desempeño: 2017-5-06D00-07-0068-2018

68-GB

Objetivo

Fiscalizar la regulación y supervisión realizada por la CONSAR a las AFORES, a fin de garantizar la protección del ahorro para el retiro de los trabajadores.

Alcance

El alcance temático de la auditoría comprendió la revisión de la regulación y supervisión realizada por la CONSAR, en 2017, al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), en el cual participan 68 entidades (11 AFORES, 55 SIEFORES, 1 Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR y 1 Sociedad Controladora de Grupo Financiero), respecto de la emisión de las disposiciones y normativa aplicables a los participantes del sistema para su operación y prevención de prácticas monopólicas; los resultados de la supervisión realizada mediante las actividades de inspección, vigilancia y sanciones; la evaluación de la situación del SAR en el periodo 2008-2017, en función de su cobertura, y la solidez y seguridad financieras; la estimación de saldos pensionarios y recursos para la pensión mínima garantizada; así como el análisis del ejercicio de los recursos del Pp G003 y la relación entre el costo del Pp G003 respecto de los recursos administrados en el SAR y del monto de los rendimientos obtenidos del sistema; la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el control interno y la rendición de cuentas, así como los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El alcance temporal comprendió el periodo 2008-2017, dado que 2008 fue el año en que inició la operación del Pp Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y conclusiones sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario G003 “Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro”.

Antecedentes

En 1929, en el artículo 123 constitucional, se plasmó la necesidad de una Ley del Seguro Social, la cual se promulgó hasta el 19 de enero 1943. En dicho ordenamiento se estableció de manera formal y legal la seguridad social en México. Con esta legislación, se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), convirtiéndose en la institución más importante en materia de salud y de seguridad social. En 1959, se promulgó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que creó a dicho organismo a fin de ofrecer seguros similares a los del IMSS.

En 1992, se dio un cambio en la política pública, derivado de la inviabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones de reparto o beneficio definido, la cual obedeció a desequilibrios, desde el punto de vista actuarial, entre el valor presente de los ingresos y el de los beneficios u obligaciones de pago, así como por cambios en las tendencias demográficas, lo que se tradujo en una creciente necesidad de recursos fiscales para el pago de pensiones, por lo cual se adoptaron los esquemas de contribución definida, ya que estos esquemas tendrían posibles efectos favorables en los niveles de ahorro nacional, en la formalización del mercado laboral y en el desarrollo de los mercados financieros. ^{49/}

En 1994, se creó la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) con el objetivo de regular y supervisar el funcionamiento de las empresas financieras que administrarían los recursos de los trabajadores denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) con sus respectivas Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES), y en 1996, se publicó la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que dotó a la CONSAR de atribuciones para emitir la regulación a la que se sujetarían los participantes en el SAR y realizar la supervisión de los mismos.

^{49/} Solís Soberón, Fernando, Los sistemas de pensiones en México: la agenda pendiente, 2001, p. 188.

En 2004, se realizó una nueva reforma a la Ley del Seguro Social (LSS), con el propósito de hacer frente a los problemas ocasionados por el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de beneficio definido, que debilitaban las finanzas del IMSS. Los mismos problemas se presentaron en el ISSSTE, lo que motivó a la promulgación de una nueva ley de ese instituto, en marzo de 2007.^{50/}

Para atender el problema público de mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas, en 2017, se aprobó a la CONSAR un presupuesto de 184,966.4 miles de pesos para operar el programa presupuestario G003 Regulación y Supervisión del Sistema de Ahorro para el Retiro, con el objetivo de nivel Propósito de que los trabajadores cuenten con protección de su ahorro para el retiro, mediante la emisión de normativa para la constitución, organización, funcionamiento y operaciones de las entidades participantes en el SAR, así como para vigilar e inspeccionar operativa, financiera y jurídicamente y de manera permanente a las 68 entidades participantes en el sistema, a fin de comprobar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables y su desempeño en esos aspectos, y en su caso, emitir las sanciones procedentes de dichos procesos.

Resultados

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2017, en materia de regulación, la CONSAR emitió, modificó y realizó adiciones a 5 disposiciones generales a las que debieron sujetarse los participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación, así como a 3 disposiciones prudenciales, entre ellas, la relacionada con los límites en el Valor en Riesgo de la inversión, a fin de limitar las posibles pérdidas en las que pueden incurrir las SIEFORES, a efecto de brindar protección al ahorro e intereses de los trabajadores.

En cuanto a la vigilancia e inspección de las 68 entidades participantes en el SAR,^{51/} se constató que, a partir del segundo semestre de 2017, la comisión implementó un esquema de Supervisión Basada en Riesgos, con el propósito de identificar con oportunidad los riesgos relevantes en la operación del sistema, e instruir a las entidades participantes a implantar medidas preventivas y correctivas para mitigar las vulnerabilidades detectadas, las cuales ascendieron a 1,449 medidas preventivas y correctivas. A partir de la instrumentación de ese esquema, se verificó que el órgano regulador determinó el riesgo de las entidades participantes con base en la probabilidad de ocurrencia y el impacto de riesgo (muy bajo, bajo, medio y alto), con el fin de disponer de información suficiente que contribuyera a garantizar la estabilidad y solidez del SAR.

Respecto de la inspección, se constató que, en 2017, en 23 (27.7%) de las 83 visitas realizadas a las 68 entidades participantes en el SAR se identificó alguna irregularidad operativa o financiera, por lo que se emitieron 219 medidas preventivas y correctivas, así como observaciones, a efecto de que las entidades instrumentaran y mejoraran su desempeño para 2018, con la finalidad de prevenir, mitigar, trasladar o eliminar riesgos que pudieran poner en riesgo la operación diaria de las entidades.

Se constató que, en 2017, la CONSAR emitió 457 sanciones que derivaron en multa e implicaron un importe de 120,172.8 miles de pesos; de éstas, 366 multas (80.1%) ya habían sido pagadas por un monto de 59,321.2 miles de pesos; 87 (19.0%) fueron impugnadas, que representaron un monto de 59,969.8 miles de pesos, y 4 multas (0.9%) se encontraban pendientes de pago, por un monto de 881.9 miles de pesos.

En cuanto a la diversificación de la cartera de inversión, se constató que la CONSAR, mediante sus sistemas informáticos de índole financiero, supervisó diaria y permanentemente que las inversiones de las SIEFORES se ajustaran a los límites establecidos en la normativa aplicable, y que éstas contaran con los órganos de gobierno; además, la comisión analizó y aprobó el proceso de inversión y los proyectos de manuales de inversión y riesgos de cada SIEFORE, con el fin de garantizar que dichas inversiones otorgaran una mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores.

Respecto de la evolución del SAR, se determinó que, en el periodo 2008 -2017, el sistema tuvo un crecimiento favorable en todas sus variables: el número de cuentas administradas por las AFORES se incrementó en 52.7%; los activos netos, en 236.2%, y los recursos administrados, en 238.1%, con lo que la proporción de dichos recursos con respecto del PIB se ubicó en 14.6%, por lo que se incrementó en 7.0 puntos porcentuales en el mismo lapso, y el ahorro voluntario creció en 2,302.3%; en tanto que el porcentaje de las comisiones cobradas por las AFORES por la administración de los recursos disminuyó en 0.86 puntos porcentuales, al pasar del 1.89% en 2008 al 1.03% en 2017, por lo cual la CONSAR contó con los elementos necesarios para contribuir a la solidez del SAR.

^{50/} *Ibid.*, p. 7.

^{51/} 11 AFORES, 55 SIEFORES, 1 Empresa Operadora de la Base de Datos Nacional del SAR, y 1 Sociedad Controladora de Grupo Financiero.

Se determinó que, mediante la regulación y supervisión del SAR, la comisión estableció las bases para contribuir a dar seguridad al ahorro de los trabajadores, la cual se considera incidió en que, en 2017, la rentabilidad del SAR fuera del 8.8%, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales respecto de la tasa de rendimiento de los CETES (6.7%), 0.7 puntos porcentuales más que la del IPC (8.1%), y 5.9 puntos porcentuales más que la tasa de rendimiento de los certificados del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (2.9%). Se verificó que, para el periodo 2008-2017, de haberse realizado una inversión inicial de 100.0 pesos, con la rentabilidad otorgada por esos instrumentos, en el SAR se hubieran obtenido 190.4 pesos; en los CETES, 157.5 pesos; en el IPC, 167.2 pesos; en los Bonos del Departamento del Tesoro, 134.2 pesos, y con la compra venta de dólares estadounidenses, 180.7 pesos, lo que significó que, en ese periodo, la rentabilidad del SAR fue del 90.4%, superior en 32.9 puntos porcentuales a la otorgada por los CETES (57.5%), en 23.2 puntos porcentuales a la del IPC (67.2%), en 56.2 puntos porcentuales a la de los Bonos del Departamento del Tesoro estadounidense (34.2%), y en 9.7 puntos porcentuales a la de la compra venta de dólares (80.7%), lo que permitió determinar que el SAR fue la alternativa de inversión que generó mayores rendimientos en el periodo de análisis. También, se constató que, los CETES presentaron una varianza de 2.1, el SAR de 26.9, el IPC de la Bolsa Mexicana de Valores de 284, los bonos estadounidenses de 0.5 y la compra venta de dólares de 73.2, por lo que el SAR fue más volátil que los certificados y que los bonos estadounidenses, y menos que el IPC y que la compra-venta de dólares, pero fue el que generó mayores rendimientos.

Respecto de la penetración del SAR, se identificó que aumentó en 25.7 puntos porcentuales, al incrementar el número de cuentas con respecto de la PEA del 84.0% de cuentas en 2008 al 109.7% en 2017; y la cobertura, en 4.6 puntos porcentuales, al pasar del 30.3% de aportantes activos en relación con la PEA en 2008 al 34.9% en 2017.

En lo que se refiere a la estimación de saldos pensionarios, se verificó que el monto a recibir por los trabajadores al momento de su retiro será, en promedio, del 24.3% del último sueldo del trabajador, por lo que se definieron cuatro posibles escenarios alternativos a la situación actual del SAR: el incremento del 1.0% en el rendimiento real; la disminución de una décima parte de las comisiones promedio; el aumento de dos años en la edad de retiro, y el incremento de las aportaciones ya sea obligatorias o mediante el ahorro voluntario. Se verificó que las tasas de reemplazo mejorarían en 5.8 puntos porcentuales al incrementar el rendimiento real; en 0.7 puntos porcentuales al disminuir las comisiones; en 3.4 puntos porcentuales al aumentar la edad de retiro, y en 14.8 puntos porcentuales con el incremento en las aportaciones. Este último escenario es el que presenta los mejores resultados. Asimismo, se realizó un escenario adicional con un rendimiento nominal del 8.0%, en el que se determinó que, en las condiciones actuales, del total de ahorro al momento de retiro del trabajador, el 67.0% corresponderá a rendimientos, el 5.7% a las aportaciones del trabajador, el 26.2% a las aportaciones del empleador, y el 1.1% a las aportaciones del Estado.

Por lo anterior, la ASF determinó que la tasa de reemplazo mejoraría en función de incrementar el porcentaje de aportación obligatoria o bien, se realicen, de manera individual, mayores aportaciones voluntarias por parte de los trabajadores.

Consecuencias Sociales

En 2017, la regulación y supervisión de las 68 entidades participantes en el Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo de la CONSAR, permitió que se atendieran las causas del problema público relativas a la existencia de fraudes y la negligencia de las SIEFORES, mediante las actividades de regulación y supervisión, mediante un esquema basado en riesgos; los riesgos del mercado, bursátiles y económicos por medio de la diversificación de la cartera de inversiones y los límites en el Valor en Riesgo de la inversión; el bajo ahorro de los trabajadores, al promover el ahorro voluntario, y la baja competitividad de las AFORES, al emitir normativa para prevenir las prácticas monopólicas, con lo que contribuyó a atender el problema público relativo a mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas, lo que le permitió contribuir a proteger los 3,169,190.3 millones de pesos administrados por las AFORES para el ahorro de los 60,002,883 trabajadores que tienen una cuenta de ahorro para el retiro.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, de las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Se generó 1 Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2017, la CONSAR dispuso de la normativa general y prudencial para regular la constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación de las 68

entidades participantes en el SAR, e implementó el esquema de Supervisión Basada en Riesgos, mediante el cual realizó la vigilancia e inspección de las entidades participantes, y sancionó las irregularidades detectadas, con lo cual se contribuyó a establecer las bases para el desarrollo del SAR; además, supervisó permanentemente las inversiones de las SIEFORES para asegurar su diversificación en los límites establecidos en la normativa aplicable, a fin de garantizar que dichas inversiones otorgaran una mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. En ese sentido, se determinó que el SAR contó con los elementos necesarios para contribuir a la solidez del sistema, debido a que, en el periodo 2008-2017, el número de cuentas administradas por las AFORES se incrementó en 52.7%; los activos netos, en 236.2%, y los recursos administrados, en 238.1%, con lo que la proporción de dichos recursos con respecto del PIB se ubicó en 14.6%, por lo que se incrementó en 7.0 puntos porcentuales en el mismo lapso, y el ahorro voluntario creció en 2,302.3%; en tanto que el porcentaje de las comisiones cobradas por las AFORES por la administración de los recursos disminuyó en 0.86 puntos porcentuales; también contó con las bases para contribuir a dar solidez al ahorro de los trabajadores, debido a que, en 2017, la rentabilidad del sistema fue de 8.8%, cifra superior en 2.1 puntos porcentuales con respecto de la tasa de rendimiento de los CETES (6.7%), 0.7 puntos porcentuales más que la del IPC (8.1%), y 5.9 puntos porcentuales más que la tasa de rendimiento de los certificados del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América (2.9%); en tanto que también presentó mayor seguridad, dado que los CETES presentaron una varianza de 2.1, el SAR de 26.9, el IPC de la Bolsa Mexicana de Valores de 284, los bonos estadounidenses de 0.5 y la compra venta de dólares americanos de 73.2, por lo que el SAR otorgó mejores rendimientos que esos instrumentos con una menor volatilidad.

Por lo anterior, se considera que, en 2017, la CONSAR atendió su mandato de ley relativo a regular y supervisar el SAR, a fin de proteger el ahorro para el retiro de los trabajadores, con lo que contribuyó a la atención del problema público relativo a “mantener la solidez y seguridad del SAR ante los riesgos en su operación y finanzas”. Sin embargo, se identificó un riesgo relacionado con el monto de las pensiones, ya que, de acuerdo con las estimaciones, el monto a recibir por los trabajadores al momento de su retiro será del 24.3%, en promedio, de su último sueldo, lo que será insuficiente para su subsistencia; dicha tasa mejoraría en función de incrementar el porcentaje de aportación obligatorio o se realicen, de manera individual, mayores aportaciones voluntarias por parte de los trabajadores, por lo que es necesario implementar acciones para su atención.

Los resultados de la fiscalización y la atención de las observaciones contribuirán a que la CONSAR mejore sus indicadores asociados con el Pp G003, con el fin de llevar a cabo un adecuado seguimiento de los objetivos relacionados, a efecto de asegurar que la información reportada sea oportuna, confiable, suficiente y pertinente. Además, para que la H. Cámara de Diputados analice la conveniencia de modificar la legislación vigente relacionada con el Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante el análisis integral de los diferentes escenarios posibles, a efecto de incrementar el monto de las aportaciones, lo que permitiría que los trabajadores obtengan mejores pensiones al término de su vida laboral.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Seguridad Social y de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, analice la conveniencia de modificar la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vigentes, relacionadas con el Sistema de Ahorro para el Retiro, mediante el análisis integral de los diferentes escenarios posibles, a fin de incrementar el monto de las aportaciones, lo que permitiría que los trabajadores obtengan mejores pensiones al término de su vida laboral y, en consecuencia, disminuir la posibilidad de la ocurrencia de problemas financieros y sociales en la población, así como reducir el riesgo de incrementar el déficit por pasivos pensionarios, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo primero, de la Ley de Planeación.

Servicio de Administración Tributaria**Aprovechamientos por el Servicio de Pre-Validación de Pedimentos**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0069-2018

69-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin de verificar que los procesos de entero, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa, así como comprobar que la distribución de los recursos captados y la operación de las pre-validadoras se efectuaron en los términos de las disposiciones que las regulan.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,028,303.2
Muestra Auditada	225.3
Representatividad de la Muestra	0.0%

El universo de 2,028,303.2 miles de pesos correspondió a los ingresos recaudados por el pago del aprovechamiento por el servicio de prevalidación de pedimentos reportados en la Cuenta Pública 2017, de los cuales se determinó revisar mediante el método de Muestreo Aleatorio Simple, con un nivel de confianza del 95.0% y una tolerancia de error del 3.0%, 1,123 pedimentos distribuidos en 33 aduanas, de los cuales 1,073 presentaron pagos por 225.3 miles de pesos, el 0.01% del total recaudado. El método estadístico permitió seleccionar la parte del universo a examinar, con la finalidad de hacer inferencias sobre dicha población.

Adicionalmente, se revisó el registro contable de los ingresos recaudados por 2,028,303.2 miles de pesos, el 100.0%, provenientes del Fideicomiso público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA).

Asimismo, se revisaron las transferencias realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2017 al FIDEMICA, por 1,132,976.6 miles de pesos, que representaron el 55.9% del total de la recaudación.

Antecedentes

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con objeto de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones; generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Los prevalidadores son los particulares que, en cumplimiento del artículo 16-A de la Ley Aduanera, reciben la autorización del SAT, para ofrecer los servicios de prevalidación electrónica de pedimentos^{52/}, con objeto de comprobar que los datos asentados en los mismos cumplan con los criterios sintáctico, catalógico, estructural y normativo, establecidos por el SAT para ser presentados en su sistema electrónico.

Desde su implementación en 1982, el programa "Captura de datos pedimento aduanal" (CADEPA) sufrió diversas transformaciones hasta dar origen al Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), con el objetivo de implementar el uso de la tecnología de información y comunicación para que la autoridad validara los pedimentos de manera veraz y automática; y enlazar los sistemas de cómputo de los agentes aduanales con los de las autoridades aduaneras, instituciones bancarias y recintos fiscalizados.

^{52/} Declaración en documento electrónico, generada y transmitida respecto del cumplimiento de los ordenamientos que gravan y regulan la entrada o salida de mercancías del territorio nacional.

En enero de 2001, la autoridad aduanera implementó en todas las aduanas del país el programa SAAI M3, con un nuevo formato para la elaboración, prevalidación y validación de pedimentos, que contenía el código de barras y la firma electrónica avanzada del agente aduanal. Bajo este esquema, las autoridades, con el fin de tener más control de las operaciones, utilizan los servicios de las empresas prevalidadoras.

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del "Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera" en enero de 2002, se adicionó el artículo 16-A con el objeto de regular y establecer el mecanismo de la prevalidación electrónica de datos, para ser presentados ante el SAAI.

Asimismo, se estableció que las personas que obtengan la autorización para prestar el servicio de prevalidación deberán pagar un aprovechamiento al SAT por cada pedimento que prevaliden, y la contraprestación que debe pagar el importador o exportador por este servicio se efectúa al tramitarse el despacho aduanero mediante el pedimento.

En este contexto, las instituciones financieras que reciben el pago de las contribuciones, aprovechamientos y otros gastos que se reflejan en los pedimentos, transfieren al prevalidador el importe de la contraprestación y el monto restante se envía a la Tesorería de la Federación incluido el pago del aprovechamiento para su canalización al "Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras" (FIDEMICA), cuya fiduciaria es Nacional Financiera, S.N.C.

De manera adicional, en cumplimiento del artículo 16-B de la Ley Aduanera se afecta el aprovechamiento que se canaliza al FIDEMICA, por los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados necesarios para llevar a cabo el control de la importación temporal de remolques, semiremolques y portacontenedores.

De 2014 a 2017, se transfirieron al FIDEMICA 5,408,973.4 miles de pesos, de los 7,627,781.8 miles de pesos de la recaudación del Aprovechamiento Proveniente del Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras, como se muestra a continuación:

RECAUDACIÓN Y APORTACIÓN DE RECURSOS CONFORME A LOS
ARTÍCULOS 16-A Y 16-B DE LA LEY ADUANERA
(Miles de pesos)

Año	Recaudación	Aportaciones al FIDEMICA ^{1/}	%
2014	1,726,649.5	1,883,744.7	109.1
2015	1,911,953.3	1,590,706.7	83.2
2016	1,960,875.8	801,545.4	40.9
2017	2,028,303.2	1,132,976.6	55.9
Total	7,627,781.8	5,408,973.4	70.9

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos de 2014 a 2017 e información proporcionada por Nacional Financiera, S.N.C.

^{1/}Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras.

La transferencia de recursos al fideicomiso para el ejercicio 2017, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se efectuó al 100.0%, debido a que la normativa no prevé la canalización total de los recursos recaudados.

Al no estar determinada la recaudación de ingresos por aprovechamientos provenientes del FIDEMICA en la Ley de Ingresos, el monto por ese aprovechamiento que ingreso en 2017 se considera como excedente.

Al respecto, de acuerdo con los artículos 19, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 109, fracción I, de su Reglamento, establecen que se canalice el total de la recaudación y la asignación sería hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos.

Cabe mencionar que la Auditoría Superior de la Federación no efectuó auditorías relacionadas con los aprovechamientos por el servicio de prevalidación de pedimentos en los cinco años anteriores.

En la revisión de la Cuenta Pública 2017, se realizaron dos auditorías relacionadas con los ingresos recaudados de comercio exterior, las cuales se describen a continuación:

- Auditoría Núm. 74-GB “Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales”.
- Auditoría Núm. 77-GB “Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera”.

Resultados

1. Se constató que los ingresos recaudados por el aprovechamiento por el servicio de prevalidación de datos y servicios relacionados, provenientes del Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras, por 2,028,303.2 miles de pesos, se registraron en la contabilidad del SAT y se reportaron en la Cuenta Pública 2017.
2. Se comprobó que el SAT autorizó a 25 prevalidadores para prestar los servicios de prevalidación electrónica de datos contenidos en los pedimentos, toda vez que cumplieron con los requisitos establecidos en los instructivos de trámite y con la presentación de sus obligaciones fiscales, de conformidad con los artículos 16-A y 16-B de la Ley Aduanera y con las reglas 1.8.1, 1.8.2, 1.9.14 y 1.9.15 de las Reglas Generales de Comercio Exterior.
3. Se constató que el SAT, mediante el sistema denominado “Validador de Operaciones de Comercio Exterior (VOCE-SAAIM3)”, validó y autorizó la firma electrónica asignada a 1,123 pedimentos de importación, de los cuales se verificó que cumplieron con criterios sintácticos, catalógicos, estructurales y normativos, conforme a los requisitos establecidos en el Anexo 22 de las Reglas Generales de Comercio Exterior.
4. De 1,123 pedimentos revisados se comprobó que 1,073, el 95.5%, correspondieron a nueve prevalidadores que pagaron el aprovechamiento por el servicio prestado por 225.3 miles de pesos y el pago de la contraprestación por 61.1 miles de pesos.
De los 50 pedimentos restantes tramitados por 18 prevalidadores, el 4.5% está exento de pago del aprovechamiento y la contraprestación, al amparo de la regla 1.8.3 de las Reglas Generales de Comercio Exterior.
5. De la recaudación de ingresos por aprovechamientos por el servicio de prevalidación de pedimentos por 2,028,303.2 miles de pesos, se comprobó que se aportaron al Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras (FIDEMICA) 1,132,976.6 miles de pesos el, 55.9%, de conformidad con los artículos 19, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 109, fracción I, de su Reglamento.
6. De acuerdo con las Estrategias y el Programa de Trabajo para la elaboración de propuestas de fiscalización, la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE) y la Administración General de Auditoría Fiscal Federal (AGAFF) comunicaron que cuentan con estrategias de fiscalización generales para llevar a cabo la revisión en materia de impuestos internos para todos los contribuyentes, sin acreditar la comunicación institucional entre la AGACE y la AGAFF para el desarrollo de estrategias específicas de fiscalización para este tipo de contribuyentes “prevalidadores”.
7. Se constató que el listado de obligaciones fiscales asignado por el SAT a las empresas prevalidadoras de pedimentos se encuentra desactualizado, ya que presentó las declaraciones con los nombres anteriores a la información vigente en 2017.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT remitió a esta entidad de fiscalización superior, un listado de obligaciones fiscales, las cuales se correspondieron con las Constancias de Situación Fiscal de los prevalidadores, extraídas del sistema “Modelo de Administración Tributaria (MAT) RFC”, aplicativo institucional en la que se observan las obligaciones fiscales vigentes a la fecha de la impresión en enero de 2019.

Por lo anterior, se concluye que, de la información proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria, en cuanto a la fiscalización de los contribuyentes “prevalidadores”, así como del control de sus obligaciones fiscales, no se acreditó por la entidad fiscalizada la comunicación institucional entre las administraciones generales de Auditoría de Comercio Exterior y Auditoría Fiscal Federal, que proveyera de estrategias específicas para incrementar la percepción de riesgo de este tipo de contribuyentes, tendiente a combatir la elusión y la evasión fiscal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó 1 observación la cual generó: 1 Recomendación.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 29 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin

de verificar que los procesos de entero, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa, así como comprobar que la distribución de los recursos captados y la operación de las prevalidadoras se efectuaron en los términos de las disposiciones que las regulan y, específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables, relacionadas con la recaudación del aprovechamiento por el servicio de prevalidación de pedimentos y la transferencia de recursos al “Fideicomiso Público para el Programa de Mejoramiento de los Medios de Informática y de Control de las Autoridades Aduaneras” (FIDEMICA).

Excepto por el trabajo conjunto de las áreas de fiscalización del Servicio de Administración Tributaria para incrementar la percepción de riesgo en el contribuyente, a fin de combatir la elusión y evasión fiscal.

Servicio de Administración Tributaria**Derechos Mineros**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0072-2018

72-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación de los derechos sobre minería, así como verificar que los recursos destinados a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se aplicaron, comprobaron, registraron contablemente y reportaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,309,032.3	1,829,573.4
Muestra Auditada	4,309,032.3	208,766.4
Representatividad de la Muestra	100.0%	11.4%

Los 4,309,032.3 miles de pesos del universo corresponden a 4,301,152.5 miles de pesos de la recaudación de los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería, establecidos en los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, reportados en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública 2017; y 7,879.8 miles de pesos de actualizaciones y recargos. Los ingresos se revisaron al 100.0%.

De la recaudación de los derechos se transfirieron 3,339,462.0 miles de pesos al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros con objeto de aplicarse a proyectos de inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo; 107,724.6 miles de pesos, equivalentes al 2.5%, a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; 861,796.7 miles de pesos, el 20.0%, al Gobierno Federal para programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017, y 49.0 miles de pesos se reclasificaron a otras claves de recaudación.

De los recursos recibidos por el fondo, 1,829,573.4 miles de pesos fueron asignados a 24 entidades federativas y 214 municipios, de los cuales se revisó una muestra de 208,766.4 miles de pesos que representaron el 11.4% de los recursos ejercidos en 10 proyectos de inversión por 2 entidades federativas y 6 municipios.

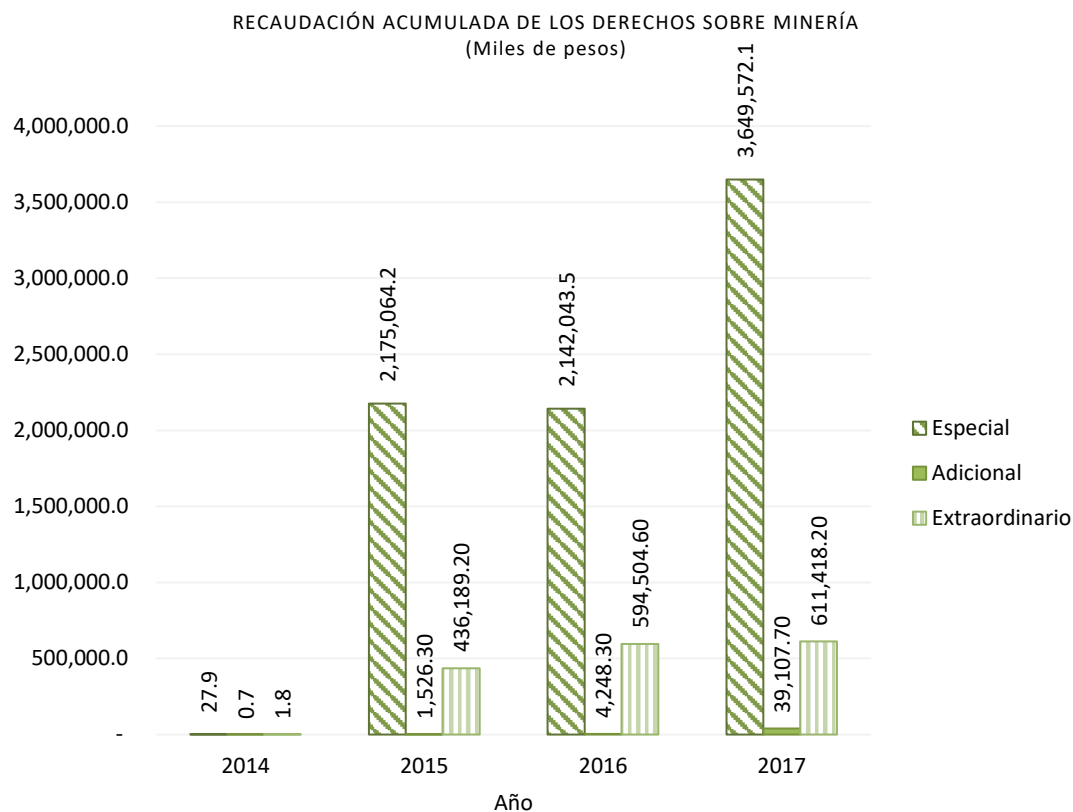
Antecedentes

En diciembre de 2013, se publicó el Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos (Decreto), en el cual se incorporaron tres derechos sobre minería: especial, adicional y extraordinario referidos en sus artículos 268, 269 y 270; asimismo, se estableció que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ejercería sus facultades de comprobación de conformidad con el Código Fiscal de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables, por lo que dejó a la Secretaría de Economía (SE) la suspensión o interrupción del uso, goce, explotación o aprovechamiento del bien.

También en la Ley Federal de Derechos se dispuso la incorporación de los artículos 271 y 275 en los que se consignó la creación de un Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros (Fondo), con el fin de que los recursos por derechos sobre minería mencionados se destinen a la inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo, con el fin de beneficiar a las comunidades mineras en las cuales ocurre la explotación minera.

La responsabilidad de la administración del Fondo la tiene a su cargo la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano que opera bajo la figura jurídica de mandato.

La recaudación a partir de 2014, año del decreto, se incrementó; de 2014 a 2017 el importe acumulado recaudado ascendió a 9,653,704.5 miles de pesos.



FUENTE: Estado Analítico de Ingresos de las Cuentas Públicas 2014, 2015, 2016 y 2017.

En 2017, el Fondo destinó 1,829,573.4 miles de pesos a 805 proyectos de infraestructura ejercidos por 24 entidades federativas y 214 municipios.

La recaudación de los derechos mineros es un tema recurrente de revisión por la Auditoría Superior de la Federación en los ejercicios de 2007 a 2016, debido a que se constataron problemáticas en la administración de las concesiones mineras por parte de la SE, como son:

- Falta de sistemas informáticos para el control y actualización del padrón de concesiones mineras.
- Falta de informes de comprobación de obras y trabajos de exploración y explotación, de los informes sobre la producción, beneficio y destino de minerales; que le permita determinar a los concesionarios omisos, e imponer las sanciones administrativas derivadas de su inobservancia.

Deficiencias en la entrega de información oportuna y correcta al SAT y que éste ejerza sus atribuciones conforme a la Ley Federal de Derechos, e informe a la SE de los contribuyentes omisos en el pago de los derechos en los plazos convenidos entre la entidad y la dependencia.

Resultados

1. En 2017, el sistema de pagos electrónico e5cinco del SAT reportó una recaudación por 4,301,152.5 miles de pesos por los tres derechos sobre minería especial, adicional y extraordinario, y 7,879.8 miles de pesos de actualizaciones y recargos.

236 concesionarios mineros pagaron 4,301,152.5 miles de pesos, 136 pagaron el derecho especial, 18 el derecho adicional, y 82 pagaron el derecho extraordinario; además, 44 de los 236 concesionarios no se encontraron en el padrón de concesionarios vigentes a 2017 proporcionado por la SE.

En las bases de datos del sistema de pagos electrónico e5cinco no se identifica el número del título de concesión minera.

Los 23,568 títulos de concesión pertenecen a 9,047 concesionarios.

En la base de datos del padrón de concesionarios mineros de la SE, 3,579 concesionarios reportan el mismo Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y 2,273 concesionarios no contaron con registro de RFC, lo que denota falta de confiabilidad en la información del padrón, y de los obligados al pago de los derechos sobre minería, lo que impide que ambas entidades ejerzan sus facultades para la comprobación de los pagos y, en su caso, la cancelación de la concesión minera por la inobservancia de éstos.

Se determinaron inconsistencias en los nombres o razón social reportados en la base de datos del padrón de concesionarios mineros y los pagos del sistema de pagos electrónico e5cinco.

La recaudación de los derechos especial, adicional y extraordinario se registró de conformidad con la Lista de Cuentas para el Centro de Registro Especial de Recaudación del SAT vigente en 2017 y se presentó en el Estado Analítico de Ingresos de la Cuenta Pública de ese año.

La SE, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las inconsistencias en la falta del RFC y la información de los padrones, informó y justificó que:

- Conforme al "Acuerdo por el que se establece la plataforma denominada Oficialía de Partes Digital Minera (ODPM) para los trámites de la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía y las reglas para su uso" y al "Acuerdo que modifica al diverso por el que se dan a conocer los formatos que deberán utilizarse para realizar trámites ante la Secretaría de Economía, el Centro Nacional de Metrología, el Servicio Geológico Mexicano, el Fideicomiso de Fomento Minero, la Procuraduría Federal del Consumidor y ProMéxico" se estableció como requisito obligatorio en el llenado de las solicitudes de trámite, proporcionar el RFC del titular de la concesión minera.

Asimismo, en el primer acuerdo se estableció en el artículo segundo que para realizar trámites mediante la plataforma OPDM, la persona interesada, por su propio derecho o por conducto de su representante legal, deberá autenticarse, por medio del uso de su firma electrónica avanzada vigente. La persona interesada deberá proporcionar la información que se le solicite y aceptar los términos y condiciones para el uso de la misma. Es importante mencionar que dichos formatos ya se encuentran operando en la OPDM.

Se consultó el portal y se confirmó que para la realización de cualquier trámite, éste solicita lo siguiente: Certificado (cer), Clave privada (key), Contraseña de la clave privada y RFC, dichas acciones permiten recabar los datos de los concesionarios al realizar cualquier trámite relacionado con las concesiones mineras.

Lo anterior posibilita obtener dicho dato y, además, mantener actualizados los registros existentes, a fin de remitir al SAT la información que coadyuve en el ámbito de sus atribuciones, a la comprobación fiscal correspondiente.

Con lo que se solventa lo observado.

- La SE informó que después de una revisión al padrón de 3,579 concesionarios que reportan el mismo RFC, una vez realizada la depuración se obtuvieron 1,851 concesionarios con RFC único, y los restantes 1,728 registros fueron suprimidos ya que se encontraban repetidos.

Con las acciones efectuadas, se cuenta con una base sin registros duplicados, con 1,365 RFC localizados y 865 RFC sin localizar en la información con la que se cuenta en los archivos y sistemas de la Dirección General de Minas (DGM), con lo que se tuvo un avance promedio del 60.0% y que para su atención, se realizará una búsqueda en los trámites que ingresen los concesionarios durante 2019, los cuales consisten de informes que están obligados a rendir, con fecha límite para entrega de los mismos el mes de junio de 2019.

Por lo que la DGM estará en aptitud de contar con el padrón del RFC en el mes julio de 2019, en función del cumplimiento en la presentación de informes.

No obstante las acciones realizadas por la SE, así como de establecer como fecha el mes de julio de 2019 para estar en aptitud de tener el padrón con los RFC; la dependencia no proporcionó un programa con fechas compromiso con los avances para concluir el proceso de depuración.

2. La SE proporcionó un padrón de concesionarios con corte a mayo de 2017 para comprobar el cumplimiento de los sujetos obligados al pago del derecho especial; sin embargo, este derecho se paga anualmente a más tardar el último día hábil del mes de marzo del año siguiente a que corresponda el pago, en lugar de remitir la información de forma mensual como se estableció en la regla décima.

Dicha inconsistencia en las Reglas de Operación fue subsanada con la modificación de las mismas el 8 de diciembre de 2017, relacionada con las fechas de entrega de la información del derecho especial.

Las bases de datos de créditos fiscales; pagos realizados por motivo de inicio de facultades de comprobación; créditos por concepto de adeudo de pago, así como de embargos precautorios o definitivos, derivados de Procedimientos Administrativos de Ejecución, proporcionados por el SAT a la SE, no incluyen el tipo de derecho a que corresponde la información de las bases de datos, lo que no permite vincularlos al título de concesión para un adecuado control de la situación del título de concesión.

El 8 de diciembre de 2017, el SAT y la SE suscribieron las modificaciones de las Reglas de Operación, las cuales se orientaron esencialmente a cambiar las fechas de entrega de las bases de datos de la SE al SAT para los meses de febrero, agosto, y septiembre. Se constató que en la Regla Quinta se incorporó la palabra “podrán” por lo que se elimina la obligación de hacer o de realizar dicha digitalización en cuanto a las obligaciones que le corresponde ejercer, en el ámbito de su competencia, tanto a la SE como al SAT.

El SAT efectuó 23 actos de fiscalización en 2017 mediante cartas invitación, revisión de papeles de trabajo y visitas domiciliarias; 21 actos se reportaron como concluidos y 2 en proceso.

La Administración Central de Apoyo Jurídico cuenta con “Políticas de Ejecución del Subprograma Derechos Sobre Minería”, las cuales contienen el fundamento legal y las acciones por realizar para determinar las propuestas de actos de fiscalización, así como los lineamientos para validarlas.

La Administración General de Grandes Contribuyentes del SAT no cuenta con un manual de procedimientos específico para las facultades de comprobación en materia de derechos mineros, e informó que para la programación de actos de fiscalización, éstos deben ubicarse dentro de los parámetros mínimos de rentabilidad establecidos en los criterios complementarios del Sistema Único de Información, además de que se desarrollan indicadores de riesgo; sin embargo, debido a la reciente creación de los derechos sobre minería, aún no se cuenta con indicadores específicos.

La Administración General de Grandes Contribuyentes del SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, elaboró el documento “Indicadores Diseñados para el Sector Minero”, el cual contiene cuatro tipos de riesgos en que pueden incurrir los grandes contribuyentes del sector minero; con ellos se identificó a 72 grandes contribuyentes, que cometieron 102 actos de omisión de pago de los artículos 268 y 270 de la Ley Federal de Derechos, mismos que serán analizados para su posterior presentación en el Comité de Programación.

3. Los 861,796.7 miles de pesos correspondientes al 20.0%, la SHCP indicó que, si bien no existe una identificación uno a uno, los recursos se aplicaron para financiar los programas y proyectos de inversión previstos y aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2017.

La SE transfirió 3,447,186.6 miles de pesos a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), 3,339,462.0 miles de pesos, por ser mandatario del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros y 107,724.6 miles de pesos, a la propia dependencia, de los cuales 37,072.7 miles de pesos se destinaron al pago de prestadores de servicios profesionales de 2017 y se reintegró a la Tesorería de la Federación 70,651.9 miles de pesos, mediante adecuación presupuestaria 12,179.0 miles de pesos, y por transferencia electrónica 58,472.9 miles de pesos del 26 de febrero de 2018.

Los recursos transferidos a la SEDATU se realizaron de conformidad con el artículo 95, fracciones I, II, III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y conforme al Acuerdo Marco para los Traspasos de Recursos Presupuestarios.

El Fondo Minero concluye su vigencia en el mes de julio de 2019.

4. La producción minera nacional en 2016 ascendió a 297,017,529.7 miles de pesos.

Los municipios de Cananea, Sonora; y Mazapil y Fresnillo, Zacatecas, generaron el 29.7% del valor de la producción nacional, equivalentes a 88,350,672.3 miles de pesos, por lo que reciben más recursos de la recaudación conforme al artículo 275 de la Ley Federal de Derechos.

Los importes notificados de 10 municipios y una entidad federativa excedieron en 30,022.6 miles de pesos el valor del porcentaje de producción que les correspondía.

En 148 casos, 13 gobiernos de entidades federativas y 135 municipios recibieron 417,761.9 miles de pesos menos de lo que correspondía.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó los oficios con los que se informaron los importes a los estados y municipios, los cuales

fueron con fecha anterior al 19 de diciembre de 2017, con un porcentaje de participación municipal en la producción extractiva nacional año base 2016, con lo cual se aclararon las diferencias.

Asimismo, la SEDATU informó y justificó que durante el 2018, la Dirección General de Organización y Evaluación del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, implementó como acciones de mejora la notificación de manera individual a los estados y municipios mineros, el importe asignado conforme al artículo 275 de la Ley Federal de Derechos.

Con lo que se solventa lo observado.

5. La aplicación de los recursos del Mandato del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros fue autorizada por los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras constituidos en las entidades federativas con actividad minera.

En 2017 se conformaron 25 Comités en 25 entidades federativas con actividad minera.

Para la verificación, control y seguimiento de las operaciones de los Proyectos de Inversión Física, los Comités aceptaron tres guías para el avance de obra, conclusión de obra y devolución de remanentes de recursos.

6. En 2017, el fondo minero transfirió 1,829,573.4 miles de pesos a 214 municipios y 25 entidades federativas, para la construcción de 805 proyectos de infraestructura.

Del total de recursos ministrados a los estados y municipios en 2017, el 62.5% se destinó a la construcción de infraestructura carretera y espacios públicos; el 13.5%, a infraestructura para la protección ambiental; el 13.0%, a centros escolares; el 9.0%, a obras de movilidad urbana; el 1.0%, rehabilitación de áreas verdes, y el 1.0% restante a otros tipos de proyectos.

Se revisó una muestra de 10 proyectos de infraestructura a los que el Fondo Minero transfirió 208,766.4 miles de pesos, que representaron el 11.4% de los 1,829,573.4 miles de pesos.

- Los proyectos fueron autorizados por los comités de los estados de Sonora, Zacatecas y Chihuahua, de conformidad con el artículo 9 de las Reglas Generales de Operación de los Comités de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras.
- Los 10 proyectos de la muestra se autorizaron por un importe de 287,845.5 miles de pesos.
- En 2017, se realizaron pagos de los 10 proyectos de inversión física por un total de 108,429.9 miles de pesos, el 51.9% del importe ministrado por el fondo a los ejecutores de gasto.
- Los pagos se realizaron por transferencia electrónica bancaria, por cheque para abono en cuenta del beneficiario o por definir la forma de pago.
- De los 10 proyectos, 4 ya fueron concluidos: 3 en 2017, correspondientes a los Proyectos de Inversión Física (PIF) con clave del proyecto (159, 384 y 321), y 1 el PIF con clave 301, finiquitado en 2018; los restantes 6 se encuentran en proceso.
- El PIF Conservación y Reconstrucción de la carretera Huásabas - El Coyote (km 210+700 - km 237+538), en el municipio de Huásabas, reintegró 2,205.1 miles de pesos de recursos que no fueron ejercidos a la conclusión del proyecto, éste se reportó como concluido el 17 de septiembre de 2017.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 2 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la recaudación de los derechos sobre minería, así como verificar que los recursos destinados a programas de infraestructura aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se aplicaron, comprobaron, registraron contablemente y reportaron en la Cuenta Pública, de conformidad con la normativa, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales el Servicio de Administración Tributaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Desarrollo

Agrario, Territorial y Urbano; y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia; además de que se transfirieron los recursos recaudados de los derechos sobre minería al Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Minero y este transfirió a 24 entidades y 214 municipios para el desarrollo de Proyectos de Inversión Física; sin embargo, se observaron aspectos en la gestión realizada por las entidades fiscalizadas, entre otros, los siguientes:

1. Se determinó que 2,273 titulares de concesión minera no contaban con su Registro Federal de Contribuyentes en el padrón de títulos de concesión minera vigente en 2017; asimismo, 3,579 del padrón de concesionarios mineros reportaron el mismo Registro Federal de Contribuyentes.
2. Desde la revisión de la Cuenta Pública 2014 se han fiscalizado los derechos especial, adicional y extraordinario sobre minería establecidos en la Ley Federal de Derechos y se han observado inconsistencias en la integración de los concesionarios mineros, como la falta del Registro Federal de Contribuyentes; pagos de concesionarios que no se encontraban en padrón; diferencias en los nombres de los concesionarios y de la razón social, entre otros, situación que se presentó de igual forma en 2017, por lo que la Secretaría de Economía no ha integrado un padrón confiable de concesionarios, que permita verificar el cumplimiento del pago de los derechos sobre minería.

Servicio de Administración Tributaria**Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0074-2018

74-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin de verificar que los procesos de entero, registro contable, cobro y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa; asimismo, comprobar los resultados obtenidos por el uso de equipos de revisión no intrusivos.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	52,427,881.2
Muestra Auditada	607,834.9
Representatividad de la Muestra	1.2%

El universo por 52,427,881.2 miles de pesos corresponde a la recaudación neta por el pago del Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales, reportada en el Estado Analítico de Ingresos de 2017, de los cuales se determinó revisar mediante el método de Muestreo Aleatorio Simple, con un nivel de confianza del 95.0% y una tolerancia de error del 3.0%, 1,118 pedimentos, por 607,834.9 miles de pesos, distribuidos en 33 aduanas, y que representaron el 1.2% del total. El método estadístico permitió seleccionar la parte del universo a examinar, con la finalidad de hacer inferencias sobre dicha población.

Adicionalmente a la muestra auditada, se revisaron 59 expedientes de devoluciones por 316,124.9 miles de pesos, que representaron 74.9% del total, y 29 compensaciones por 10,089.4 miles de pesos, el 5.9% de ese concepto.

Asimismo, se revisó el registro contable de 9,037,455 operaciones en pedimentos de importación que generaron pagos en efectivo en aduanas del Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales, por 52,531,683.4 miles de pesos, el 99.5% de ese concepto.

Antecedentes

La aduana es la representación física del Estado, que tiene como funciones principales el control de la entrada y salida de mercancías, ejecutar la vigilancia en materia de sanidad, migración y seguridad nacional, así como recaudar los impuestos al comercio exterior.

La Organización Mundial de Aduanas^{53/} determinó una nomenclatura internacional denominada Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, que entró en vigor el 1° de enero de 1988, con el fin de contar con un mecanismo adecuado para identificar, clasificar y regular las mercancías objeto de comercio, dado el incremento mundial de intercambio.

Los códigos establecidos por el Sistema Armonizado permiten dar cuenta de las especificaciones de las mercancías en cuanto a su origen, materia constitutiva y aplicación. A la codificación numérica resultante de la homologación de mercancías se le conoce como fracción arancelaria, que describe con cierto nivel de precisión a cada uno de las mercancías objeto de la importación y exportación.

Todas las mercancías que ingresen o salgan del territorio nacional están sujetas al pago de impuestos y, en su caso, al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, los cuales se verifican de acuerdo con su fracción arancelaria.

^{53/} Organismo intergubernamental independiente, establecido en 1952 como el Consejo de Cooperación Aduanera, de la que México forma parte desde 1988. En la actualidad, la Organización Mundial de Aduanas representa a 182 administraciones aduaneras del mundo.

En México, la clasificación arancelaria se regula mediante la Tarifa de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, establecida en el artículo 1° de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, y contiene el código de la fracción a ocho dígitos, así como la descripción, unidad de medida y la tasa aplicable para la importación y exportación de todas las mercancías.

El pago del Impuesto General de Importación (IGI) se realiza por medio de un pedimento, que es la declaración en documento electrónico, que contiene la información de las mercancías, el tipo de tráfico y régimen aduanero al que se destinan, y los datos exigidos para cumplir con las formalidades de la entrada a territorio nacional conforme a las disposiciones aplicables.

La recaudación del IGI se reporta en los conceptos siguientes: i) la recaudación del Impuesto al Comercio Exterior por las Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales, ii) las contribuciones por la aplicación de tratados internacionales de libre comercio, iii) la regularización de automóviles usados de procedencia extranjera, iv) importaciones temporales para su retorno al extranjero y v) las importaciones realizadas por el sector público, como se detalla a continuación:

INTEGRACIÓN DEL IMPUESTO GENERAL DE IMPORTACIÓN

(Miles de pesos)

Concepto	2013		2014		2015		2016		2017	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Impuesto al Comercio Exterior por las Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales.	29,072,294.1	99.4	33,736,530.5	99.4	43,925,341.7	99.6	50,424,362.8	99.7	52,427,881.2	100.2
Contribuciones por la aplicación de tratados internacionales de libre comercio.	271,721.7	0.9	151,710.8	0.4	201,192.4	0.5	190,571.0	0.4	123,307.2	0.2
Regularización de automóviles usados de procedencia extranjera.	867.6	0.0	631.1	0.0	1,076.0	0.0	692.3	0.0	1,757.5	0.0
Importaciones temporales para su retorno al extranjero.	176.9	0.0	23.1	0.0	31.6	0.0	110.4	0.0	29.5	0.0
Importaciones realizadas por el sector público.	<u>(83,990.3)</u>	<u>(0.3)</u>	<u>60,727.8</u>	<u>0.2</u>	<u>(31,783.6)</u>	<u>(0.1)</u>	<u>(62,343.3)</u>	<u>(0.1)</u>	<u>(222,806.3)</u>	<u>(0.4)</u>
Total	29,261,070.0	100.0	33,949,623.3	100.0	44,095,858.1	100.0	50,553,393.2	100.0	52,330,169.1	100.0

FUENTE: Estado Analítico de Ingresos de las Cuentas Públicas 2013 a 2017.

Como se muestra en el cuadro, de 2013 a 2017, la recaudación del Impuesto al Comercio Exterior por las Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales ha mostrado una tendencia al alza, al pasar de 29,072,294.1 miles de pesos a 52,427,881.2 miles de pesos, lo que representó un aumento del 180.3% en ese periodo.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera y se auxilia de las aduanas, que son las oficinas públicas administrativas establecidas en las fronteras, litorales y ciudades importantes del país, encargadas de la cobranza de los derechos que percibe el Fisco Federal por la exportación o importación de

mercancías, y para ello, cuenta con 49 aduanas en todo el país, de las cuales, 21 son fronterizas, 17 marítimas y 11 interiores.

El SAT, con el fin de transformar servicios e infraestructura de las aduanas mexicanas en modelos que permitan facilitar el comercio exterior y combatir de manera asertiva prácticas ilícitas, en 2017, inició el proyecto denominado “La Aduana del Siglo XXI”. En alineación con ese programa, el SAT cuenta con equipos de revisión no intrusiva (rayos gamma y rayos X), como medios y herramientas tecnológicas que le permiten facilitar el reconocimiento aduanero, así como optimizar la operación para la entrada y salida de mercancías del territorio nacional, incrementar las medidas de vigilancia que inhiban o identifiquen actos ilícitos, y actuar oportunamente ante aquellos que atenten contra la seguridad nacional.

Cabe mencionar que la Auditoría Superior de la Federación efectuó dos auditorías relacionadas con la recaudación del IGI, una en 2012 que generó una Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias por no verificar que las entradas y salidas de las mercancías de los recintos fiscalizados se registraran en su totalidad y nueve Recomendaciones referentes a la emisión de normativa para regular la operación de las autoridades aduaneras; el uso de información en el análisis de riesgos y los plazos de respuesta de entrega de información, y la implementación de mecanismos de control para mitigar la subvaluación de precios; otra en 2014, en la que se emitió una Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal para descartar posibles omisiones en el entero del IGI, y cinco Recomendaciones para efectuar actos de fiscalización a contribuyentes dados de baja del padrón de importadores; emisión de normativa e implementación de estrategias para regular las actividades y el uso de tecnologías en el análisis de riesgos, y homologar mecanismos de control implementados en las aduanas.

En la revisión de la Cuenta Pública 2017, se realizaron dos auditorías relacionadas con los ingresos recaudados de comercio exterior, las cuales se describen en seguida:

- Auditoría Núm. 69-GB “Aprovechamientos por el Servicio de Pre-Validación de Pedimentos”.
- Auditoría Núm. 77-GB “Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera”.

Adicionalmente, se realizaron dos auditorías relacionadas con el uso de recursos del Fideicomiso Público para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera en tecnologías de información y comunicaciones en operaciones de comercio exterior, así como de control interno, las cuales se enlistan:

- Auditoría Núm. 70-GB “Auditoría de TIC”.
- Auditoría Núm. 76-GB “Operaciones Aduaneras”.

Resultados

1. Se constató que 40,346 contribuyentes, el 90.4% de los 44,627 que realizaron importaciones en 2017, estaban inscritos en el padrón de importadores del SAT, en tanto que 4,281 contribuyentes, el 9.6% fueron dados de baja o tramitaron la importación de vehículos, así como mercancías exentas de inscripción en el padrón, de conformidad con las Reglas Generales de Comercio Exterior para 2017.
2. Se comprobó que, en el ejercicio auditado, 9,037,455 pedimentos generaron pagos del Impuesto General de Importación, por 52,531,683.4 miles de pesos, y fueron tramitados por agentes y apoderados aduanales autorizados.
3. Se verificó que el Servicio de Administración Tributaria autorizó, otorgó, suspendió y canceló patentes y autorizaciones de agentes aduanales conforme a la normativa.
4. Se constató que la recaudación del Impuesto General de Importación, por 52,427,881.2 miles de pesos, se registró y reportó en la Cuenta Pública, conforme a la normativa.
5. Se comprobó que la entidad fiscalizada determinó y registró devoluciones por 425,169.5 miles de pesos y regularizaciones por 170,868.2 miles de pesos, por concepto del Impuesto General de Importación, y realizó el cálculo de las actualizaciones, conforme a la normativa.
6. Se constató que la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE) no cuenta con un manual de operación de devoluciones, que establezca procesos y actividades para la recepción, dictaminación, emisión de oficios de requerimiento y de resolución e integración del expediente correspondiente de las devoluciones.

Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT remitió a esta entidad de fiscalización superior, un cronograma de actividades para el desarrollo e implementación de las “Estrategias para Devoluciones por pago de lo indebido al Comercio Exterior”, así como las normas, reglas y procedimientos que regulen los procesos y tareas.

No obstante, en el cronograma no se establecieron las áreas responsables de los trabajos, fechas compromiso, ni productos a entregar; por lo tanto, esta entidad de fiscalización superior considera que la información proporcionada por la entidad auditada no solventa lo observado.

7. Se constató que la base gravable y el impuesto determinado en 1,118 pedimentos de importación seleccionados como muestra, se calcularon de conformidad con los artículos 51 y 65 de la Ley Aduanera, y 1° de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, y que los expedientes electrónicos se integraron con la documentación en materia del valor de las mercancías y el cumplimiento de regularizaciones en materia de importación, de conformidad con el artículo 36-A, fracción I, de la Ley Aduanera.
8. Se constató que la entidad fiscalizada utilizó equipos de revisión con tecnología no intrusiva para apoyar las tareas y procesos del despacho aduanero, de conformidad con el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial de la Organización Mundial de Aduanas.
9. Se verificó que la entidad fiscalizada ha implementado sistemas de análisis de riesgos, denominadas alertas, emitidas por la Administración Central de Procesamiento Electrónico de Datos, y dirigidas a las diferentes aduanas, por medio de una interfaz con comunicación directa e información en tiempo real.
10. Se verificó la clasificación de los 5,389 actos de fiscalización terminados en 2017, para determinar el avance de cumplimiento del Programa Operativo Anual; al respecto, se obtuvo un total de 4,947 actos terminados, cifra que difiere de los 4,068 actos reportados por la AGACE al cierre de 2017.
11. Se comprobó que, de los 5,389 actos de fiscalización terminados en 2017, en el Sistema Integral de Auditoría de Comercio Exterior (SIACE) se reportaron 2,293 actos con cifras cobradas, por 15,433,299.0 miles de pesos, de los cuales 1,181 fueron remitidos a la Administración General de Recaudación, para su notificación, control y cobro; de éstos 321 registros no fueron localizados en la cartera de créditos, debido a que el SIACE y el Modelo Administrativo Tributario Cobranza no tienen capacidad de interacción e intercambio de información, lo que implica que no se le puede dar seguimiento a las resoluciones emitidas por la AGACE.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 2 observaciones las cuales generaron: 3 Recomendaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin de verificar que los procesos de entero, registro contable, cobro y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa; asimismo, comprobar los resultados obtenidos por el uso de equipos de revisión no intrusivos y, específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables, relacionadas con la recaudación del Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales Auditoría. Excepto por la falta de:

- a) Manuales administrativos, que fortalezcan los procesos de operación de devoluciones.
- b) Interacción e intercambio de información, entre los sistemas Modelo de Administración Tributario Cobranza y Sistema Integral de Auditoría de Comercio Exterior.
- c) Mecanismos de control, que permitan identificar las operaciones reportadas al cierre del ejercicio respecto de los compromisos asumidos en los Programas Operativos Anuales.

Servicio de Administración Tributaria

Operaciones Aduaneras

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0076-2018

76-GB

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Alcance

Se revisó la implementación y eficacia operativa de los elementos de control interno establecidos, conforme a las cinco normas generales o componentes del Sistema de Control Interno Institucional (ambiente de control, administración de riesgos, actividades de control, información y comunicación, y supervisión y mejora continua), en el proceso para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, que regula la entrada y salida de mercancías al territorio nacional, así como el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, que se integra por: el Plan de Modernización e Infraestructura Aduanera, la Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicano (VUCEM), el Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera (PITA) y el Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior (MATCE), de conformidad con el marco normativo en materia de control interno y demás disposiciones legales aplicables, las cuales son responsabilidad de la Administración General de Aduanas.

Antecedentes

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con carácter de autoridad fiscal cuyas atribuciones están conferidas en la Ley del Servicio de Administración Tributaria (LSAT); entre otra facultades le corresponde: aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario de esas disposiciones, y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

En septiembre de 2013, el Ejecutivo Federal dio a conocer la Reforma Fiscal para el ejercicio 2014, la cual incluyó modificaciones a la Ley Aduanera que consistieron en impulsar la modernización en las aduanas del país, mediante el uso de medios electrónicos o digitales; el fomento de la inversión en infraestructura, y la incorporación de mejores prácticas y procesos en materia aduanera, así como de la transparencia y simplificación de trámites relacionados con el comercio exterior.

En 2017, la entrada y salida de mercancías en las aduanas aportó recursos equivalentes a 845,293.8 millones de pesos por concepto de impuestos, cifra que representó el 29.6% de la recaudación anual de los ingresos tributarios. En contraste, de acuerdo con informes oficiales, las mercancías introducidas ilegalmente al país tuvieron un valor de 13,969.7 millones de pesos, lo que representó contribuciones omitidas por 3,407.4 millones de pesos en las aduanas del país, por los conceptos de reconocimiento aduanero, órdenes de embargo, verificación de mercancía en transporte, secciones aduaneras, garitas, salas de pasajeros, entre otros.

Resultados

Con la ejecución de los procedimientos y pruebas de auditoría se identificaron deficiencias en la operación del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, lo que permite concluir que el control interno del proceso no es efectivo. Entre las principales debilidades se destacan las siguientes.

Se constató que los manuales de procedimientos no establecen las responsabilidades, la segregación de funciones, las actividades de supervisión, conciliación y validación, lo que podría concentrar las actividades en una persona, lo que representa un riesgo de integridad.

Los perfiles de puestos del personal están desactualizados, lo que representa el riesgo de que se contrate a personal que no reúna las competencias necesarias para el desarrollo de las funciones.

El personal del SAT no solicitó a los prestadores de servicios (terceros) la identificación de riesgos y diseño de controles, respecto del trabajo que desempeñan, para su evaluación y seguimiento, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

No se dispone de una Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción que permita fortalecer la administración de riesgos de corrupción, establecer controles, para prevenir, disuadir y detectar posibles actos de corrupción y, en su caso, sancionar las conductas contrarias a la ética y conducta institucionales por parte de los servidores públicos.

Asimismo, la falta de una metodología de administración de riesgos Institucional propició deficiencias en el proceso de administración de riesgos, tales como: el establecimiento de 45 controles deficientes para la mitigación de los riesgos institucionales identificados; la incorrecta identificación de los riesgos operativos del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, y la falta de controles para la proyectos que integran el Plan de Modernización Aduana Siglo 21, que permitan adecuar los procesos, transparentar las operaciones, estandarizar y simplificar la declaración de mercancías, así como utilizar las tecnologías de la información para garantizar el cumplimiento de la normativa en forma eficaz y evitar la materialización de los riesgos relacionados con los procesos de recaudación, la entrada y salida de mercancías del territorio nacional y la aplicación de la legislación correspondiente.

Lo anterior posibilita la materialización de algunos de los más graves riesgos relacionados con la entrada y salida del territorio nacional de mercancía ilegal, contrabando y piratería, que afectan la recaudación de impuestos, y reduce la capacidad y oportunidad de prevenir, detectar y corregir las desviaciones en las 49 aduanas del país.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 12 restantes generaron: 13 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada se determinó que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno en el proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras tiene debilidades, de las cuales destacan por su importancia, las siguientes:

- a) En 2017, el SAT no implementó acciones efectivas respecto de la planeación estratégica para el establecimiento de controles efectivos en los procesos para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, toda vez que, la ejecución de la iniciativa “Aduana Siglo 21”, cuyo objetivo es la modernización de la infraestructura en las 49 aduanas del país, se ha venido realizando mediante diversos proyectos independientes, sin programas de trabajo y sin la coordinación requerida para implementar controles efectivos.
- b) Se constató que los proyectos que integran la referida iniciativa “Aduana Siglo 21” tienen retrasos considerables en sus avances físicos, lo que le da entonces el carácter de una estrategia parcialmente implementada y vigente. Entre los retrasos, cabe destacar los siguientes: Ventanilla Única de Comercio Exterior Mexicana con avance del 31%; Proyecto de Integración Tecnológica Aduanera 43%; Modelo de Administración Tributaria de Comercio Exterior sin avances constatables, y de los 54 proyectos del Plan de Modernización de la Infraestructura Aduanera, 38 están concluidos, 13 en desarrollo y 3 en planeación.
- c) Se comprobó que, si bien, el proceso de despacho y control de mercancías, se realizó con base en el Manual de Operación Aduanera y las fases que señala, en relación con el pedimento, el registro de mercancía y toma de muestra en el recinto fiscalizado, se identificaron debilidades debido a que se observó que el mecanismo para el reconocimiento aduanero no es automatizado y que la selección se hace de manera subjetiva; asimismo, se identificó que en 29 de las 49 aduanas no existe la infraestructura necesaria para la aplicación de sistemas de Reconocimiento No Intrusivo, lo que implica debilidades en la operación aduanera, ya que la Administración General de Aduanas no estableció controles para los factores de riesgo

antes citados, situación que posibilita la materialización del riesgo relacionado con la “Introducción al país de mercancía ilegal, contrabando y piratería que afecten el control eficiente de la entrada y salida de mercancías del territorio nacional”.

- d) El SAT no dispone de una Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción, autorizada y vigente a la fecha, que articule los controles institucionales establecidos para prevenir, detectar e inhibir irregularidades, y que considere la capacitación continua en la materia ética, integridad y anticorrupción; la difusión adecuada de los Códigos de Ética y Conducta; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción y la evaluación del funcionamiento eficiente y eficaz de los controles implementados por la administración.

En opinión de la ASF, los resultados de la auditoría efectuada al proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras, muestran debilidades significativas en uno o más elementos de control, situación que posibilita la materialización de los riesgos relacionados con procesos ineficientes que afecten la recaudación, la entrada y salida de mercancía ilegal, contrabando y piratería del territorio nacional, la correcta aplicación de la legislación correspondiente y no permite alcanzar el objetivo estratégico “Aumentar la recaudación promoviendo el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales y de comercio exterior”, lo que ocasiona pérdidas económicas para las empresas formales, disminución de empleos, menor inversión privada y recaudación de impuestos.

Se concluye que el sistema de control interno del proceso integral para el despacho, control y fiscalización de las operaciones aduaneras no es efectivo; lo anterior, con base en el análisis de la información proporcionada por los servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

El SAT, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría. No obstante, para que su sistema de control interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos establecidos en la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable del proceso fiscalizado tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en dicho proceso y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

Servicio de Administración Tributaria**Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-5-06E00-15-0077-2018

77-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin de verificar que los procesos de determinación, cobro, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	358,291.4
Muestra Auditada	81,751.3
Representatividad de la Muestra	22.8%

El universo se integró por 3,009 actas de Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera iniciados en 2017, por 358,291.4 miles de pesos, derivados del reconocimiento aduanero, visitas domiciliarias, verificación de mercancías en transporte y verificación de vehículos de procedencia extranjera, por las autoridades aduaneras correspondientes, las cuales se integraron por 1,881 procedimientos iniciados por la Administración General de Aduanas, por 209,602.3 miles de pesos y 1,128 procedimientos por 148,689.1 miles de pesos iniciados por la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior.

Se determinó revisar, mediante el método de Muestreo Aleatorio Simple y Estratificado, con un nivel de confianza del 95.0% y una tolerancia de error del 2.0%, 123 expedientes, por 81,751.3 miles de pesos, que representó el 22.8% del total del universo. El método estadístico permitió seleccionar la parte del universo a examinar, con la finalidad de hacer inferencias sobre dicha población.

Adicionalmente a la muestra auditada, se revisaron las condonaciones por 5,095.7 miles de pesos, que representaron 85.4% del total; la reducción de multas y recargos por 29,681.6 miles de pesos, el total de ese concepto, y las devoluciones por 11,262.0 miles de pesos, el 41.8% del total.

Antecedentes

Se le denomina Procedimiento Administrativo en Materia Aduanera, al conjunto de actos que tienen como finalidad que el Servicio de Administración Tributaria emita una resolución, condenatoria o absolutoria, como resultado de la valoración de los argumentos y pruebas que el contribuyente presente con el objetivo de desvirtuar las causales de embargo precautorio en materia de comercio exterior derivadas de las incidencias detectadas por la autoridad.

El embargo precautorio es la inmovilización de un bien o conjunto de bienes, ordenado por autoridad competente, con objeto de asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión, que en nuestro caso se refiere a ingresar los bienes a territorio nacional.

Las autoridades deberán dar inicio al procedimiento administrativo en materia aduanera, cuando con motivo: i) del reconocimiento aduanero; ii) de la verificación de mercancías en transporte o, iii) por el ejercicio de las facultades de comprobación, proceda el embargo precautorio de mercancías, de conformidad con las causales que se enlistan a continuación:

- Cuando se introduzcan mercancías por lugar no autorizado y desvío de ruta fiscal.
- Cuando se trate de mercancías prohibidas.
- Cuando las mercancías estén sujetas a regulaciones y restricciones no arancelarias^{54/}.

^{54/} Medidas establecidas por la Secretaría de Economía para restringir o regular la importación, exportación, circulación y tránsito de mercancías dentro del territorio nacional, con la finalidad de proteger la economía nacional, sanidad animal o vegetal,

- Cuando no se acredite con la documentación aduanera correspondiente, que las mercancías se sometieron a los trámites previstos en la Ley Aduanera para su introducción al territorio nacional.
- Cuando no se acredite la legal estancia o tenencia de la mercancía, o se trate de vehículos conducidos por personas no autorizadas.
- Cuando se detecte mercancía no declarada o excedente en más de un 10.0% del valor total declarado.
- Cuando se transporten mercancías de importación sin pedimento dentro del recinto fiscal^{55/}.
- Cuando el nombre del proveedor o importador señalado en pedimento o factura sea falso o inexistente, o el domicilio señalado en dichos documentos no se pueda localizar.
- Cuando la mercancía cuyo valor declarado en el pedimento sea inferior en un 50.0% o más al valor de transacción de mercancías idénticas o similares.

El interesado contará con un plazo de diez días hábiles a partir de la notificación del acta de inicio del procedimiento administrativo para presentar pruebas y formular alegatos que a su derecho convenga.

Después de que la autoridad aduanera valore las pruebas y alegatos deberá emitir una resolución en un plazo que no exceda de cuatro meses, contados a partir de que el expediente del procedimiento esté debidamente integrado, una vez vencido el plazo que tiene el contribuyente para ofrecer pruebas.

El resultado de las resoluciones emitidas considerará dos aspectos fundamentales:

- La determinación de un crédito fiscal por contribuciones omitidas y multas por infracciones de comercio exterior.
- El destino de los bienes embargados, que podrá ser la devolución al contribuyente o si pasan a propiedad del Fisco Federal.

Es importante señalar que los bienes de comercio exterior embargados no se consideran garantía de interés fiscal, toda vez que la esencia del procedimiento administrativo en materia aduanera, consiste en comprobar que las mercancías que ingresen al país cumplan con las exigencias establecidas por la regulación aplicable y se encuentran legalmente en territorio nacional.

Cabe mencionar que la Auditoría Superior de la Federación no efectuó auditorías relacionadas con los procedimientos administrativos en materia aduanera en los cinco años anteriores.

En la revisión de la Cuenta Pública 2017, se realizaron dos auditorías relacionadas con los ingresos recaudados de comercio exterior, las cuales se describen a continuación:

- Auditoría Núm. 69-GB “Aprovechamientos por el Servicio de Pre-Validación de Pedimentos”
- Auditoría Núm. 74-GB “Impuesto al Comercio Exterior por Importaciones del Sector Privado, Personas Físicas y Morales”.

Adicionalmente, se realizaron dos auditorías relacionadas con el uso de recursos del Fideicomiso Público para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera en tecnologías de información y comunicaciones en operaciones de comercio exterior, así como de control interno, las cuales se enlistan:

- Auditoría Núm. 70-GB “Auditoría de TIC”.
- Auditoría Núm. 76-GB “Operaciones Aduaneras”.

Resultados

8. Se determinaron inconsistencias en las cifras reportadas en el Informe Único Web, de procedimientos administrativos en materia aduanera, al compararlos con los reportes extraídos del Sistema de Registro, Evaluación y Seguimiento de Incidencias y de los libros de gobierno de las aduanas, debido a la falta de mecanismos de control, que permitan que las cifras reportadas de procedimientos administrativos en materia aduanera, incluidas en el Informe Único Web, sean confiables, oportunas, claras y veraces.
9. Con la revisión de la documentación que integraron los 68 expedientes de procedimientos administrativos en materia aduanera a cargo de la Administración General de Aduanas, se constató lo siguiente:
 - Las autoridades aduaneras iniciaron procedimientos administrativos en materia aduanera con la elaboración de actas de inicio, en las que se asentaron los hechos u omisiones que se detectaron como

preservar y proteger los bienes nacionales, el medio ambiente y la salud, así como para conocer las características y calidad de las mercancías.

^{55/} Son aquellos lugares donde se encuentran las mercancías de comercio exterior controladas directamente por las autoridades aduaneras y en donde se da el manejo, almacenaje y custodia de dichas mercancías por las autoridades.

resultado del reconocimiento aduanero; en 26 casos, adicionalmente al acta, emitieron orden de embargo precautorio, de conformidad con el artículo 151 de la Ley Aduanera.

- En 33 casos los importadores regularizaron y autocorrigieron su situación fiscal en materia de comercio exterior antes de la emisión de la resolución de los procedimientos administrativos y efectuaron pagos por 9,896.5 miles de pesos, mediante formularios múltiples en las Instituciones Bancarias autorizadas.
 - En las 58 resoluciones condenatorias revisadas se determinaron créditos por 43,932.9 miles de pesos, que se integraron por impuestos omitidos de 20,104.0 miles de pesos, multas a los importadores y agentes aduanales, por 22,785.3 miles de pesos y recargos, por 1,043.6 miles de pesos.
 - En 41 casos la mercancía embargada se devolvió al importador, como resultado de resoluciones absolutorias y al pago de las multas y, en su caso, a contribuciones determinadas antes de la emisión de resoluciones condenatorias; en 27 casos, la mercancía embargada pasó a propiedad del Fisco Federal, de los cuales, en 14 se efectuó la transferencia al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y, en siete los bienes se reportaron como pendientes de retirar por el SAE; en dos casos existe imposibilidad jurídica para transferir la mercancía y en cuatro casos los bienes no fueron transferibles por tratarse de mercancía perecederas, de fácil descomposición o deterioro.
10. Con la revisión de la documentación que integraron los 55 expedientes de procedimientos administrativos en materia aduanera a cargo de la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior, se constató lo siguiente:
- Las autoridades aduaneras iniciaron procedimientos administrativos en materia aduanera con la elaboración de actas de inicio, en las que se asentaron los hechos u omisiones que se detectaron como resultado de la ejecución de órdenes de verificación y de visitas domiciliarias, de conformidad con el artículo 151 de la Ley Aduanera.
 - En las 54 resoluciones condenatorias revisadas, se determinaron créditos por 37,818.4 miles de pesos, que se integraron por impuestos omitidos, por 14,942.3 miles de pesos, y multas a los contribuyentes, por 22,876.1 miles de pesos.
 - De las 15 resoluciones impugnadas, a la fecha de la revisión, en cinco casos, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, emitió sentencias definitivas, de las cuales, cuatro fueron sentencias desfavorables para la entidad fiscalizada y en un caso se determinó que se emitiera una nueva resolución, en la que se valoren las pruebas presentadas por el contribuyente.
 - En 54 procedimientos administrativos en los que la mercancía embargada pasó a propiedad del Fisco Federal, en 37 casos se efectuó la transferencia al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE); en tres casos, debido a las características de las mercancías están en custodia de los contribuyentes; en 11 casos los bienes se reportaron como pendientes de retirar por el SAE; en dos casos existe imposibilidad jurídica para transferir la mercancía y en un caso los bienes fueron destruidos por tratarse de mercancía no transferible.
- Con motivo de la reunión de resultados finales y observaciones preliminares, el SAT remitió a esta entidad de fiscalización superior, un Programa de Trabajo elaborado por la Administración Central de Destino de Bienes, en el que se establecieron las actividades a efectuar, las áreas responsables de realizarlas, los entregables por actividad y las fechas compromiso, de los cuales, la entidad fiscalizada acreditó los avances de las actividades con productos concluidos.
11. De los 123 expedientes revisados, 50 resoluciones, el 40.7%, fueron impugnadas, y a la fecha de la revisión en 13 casos, el 10.6% de la muestra seleccionada, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa emitió sentencias definitivas desfavorables para la entidad fiscalizada como consecuencia de deficiencias de los servidores públicos al no acreditar la conducta que originó el inicio del procedimiento administrativo; violar el principio de inmediatez aduanera; emitir órdenes de embargo por autoridad no competente; al determinarse vicios de forma en la circunstanciación y en la identificación del personal actuante; al emitir y notificar resoluciones fuera del plazo establecido, y no informar al contribuyente los hechos y omisiones detectados en los procedimientos administrativos.

MOTIVOS QUE ORIGINARON LA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES

Autoridad aduanera	Fecha de la irregularidad	Documento que acredita la irregularidad
<u>No se acreditó la conducta que originó el inicio del procedimiento administrativo.</u>		
1 Aduana de Ciudad Juárez.	18/04/2017	Orden de embargo.
2 Aduana de Ciudad Juárez.	08/09/2017	Orden de embargo.
3 Aduana de Ciudad Juárez.	21/04/2017	Orden de embargo.
4 Aduana de México.	11/07/2017	Orden de embargo.
5 Aduana de Manzanillo.	11/07/2017	Orden de embargo.
<u>Violación al principio de inmediatéz aduanera.</u>		
6 Aduana de México.	20/01/2017	Orden de embargo y acta de inicio.
7 Aduana del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.	31/01/2017	Actas circunstanciadas de hechos.
<u>Orden de embargo emitida por autoridad no competente.</u>		
8 Aduana de Manzanillo.	29/03/2017	Orden de embargo.
<u>Vicios de forma en la circunstanciación y en la identificación del personal actuante.</u>		
9 Administración Desconcentrada de Auditoría de Comercio Exterior del Centro.	14/06/2017	Acta de inicio.
10 Administración Desconcentrada de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte.	29/08/2016	Orden de verificación
<u>Resolución emitida y notificada fuera del plazo establecido.</u>		
11 Aduana de Ciudad Juárez.	28/01/2018	Resolución determinante.
12 Administración Desconcentrada de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte.	17/06/2017	Oficio en el que se remite documento para la diligenciación del acto administrativo.
<u>La autoridad no informó al contribuyente los hechos y omisiones detectados.</u>		
13 Administración Central de Operaciones Especiales de Comercio Exterior.	30/03/2017	Acta de inicio.

FUENTE: Sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y expedientes de los procedimientos administrativos en materia aduanera.

12. Se verificó que la información que genera la Administración General de Aduanas para reportar y controlar las cifras de los procedimientos administrativos en materia aduanera no es comparable para identificar el estado que guardan las resoluciones condenatorias con crédito fiscal en el sistema informático Modelo de Administración Tributaria Cobranza, ya que de 1,711 resoluciones se lograron identificar 408, el 23.8% en la cartera de créditos.
13. Se constató que la entidad fiscalizada determinó y registró las devoluciones y regularizaciones por concepto multas derivadas de infracciones por procedimientos administrativos en materia aduanera y realizó el cálculo de las actualizaciones conforme la normativa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 3 restantes generaron: 3 Recomendaciones y 8 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 7 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de la recaudación a fin de verificar que los procesos de determinación, cobro, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa y, específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Servicio de Administración Tributaria cumplió con las disposiciones legales y normativas, ya que se comprobó que los ingresos por los

Procedimientos Administrativos en Materia Aduanera se correspondieron con lo registrado en la contabilidad de la entidad fiscalizada. Excepto por:

- a) La falta de mecanismos de control, que permitan que las cifras reportadas de procedimientos administrativos en materia aduanera, incluidas en el Informe Único Web, sean confiables, oportunas, claras y veraces.
- b) La insuficiencia de procedimientos que permitan agilizar la transferencia de bienes de comercio exterior al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
- c) Las deficiencias de los servidores públicos al no acreditar la conducta que originó el inicio del procedimiento administrativo; violar el principio de inmediatez aduanera; emitir órdenes de embargo por autoridad no competente; al determinarse vicios de forma en la circunstanciación y en la identificación del personal actuante; al emitir y notificar resoluciones fuera del plazo establecido, y no informar al contribuyente los hechos y omisiones detectados en los procedimientos administrativos en materia aduanera.
- d) La falta de homogeneidad en la información, que dificulta vincular la información de las resoluciones con créditos emitidas por las autoridades aduaneras con el sistema Modelo de Administración Tributario Cobranza.

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-1-07HXA-15-0110-2018

110-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los recursos destinados a cubrir el servicio médico integral de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, para verificar que los procesos de presupuestación, financiamiento, ejercicio, registro contable y presentación en la Cuenta Pública, se realizaron conforme a la normativa.

Alcance

	INGRESOS	EGRESOS
	Miles de Pesos	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,643,608.0	4,643,608.0
Muestra Auditada	4,643,608.0	3,239,093.3
Representatividad de la Muestra	100.0%	69.8%

Los ingresos revisados fueron por 4,643,608.0 miles de pesos, provenientes del ramo 19 “Aportaciones para la seguridad social” que ministró el Gobierno Federal al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), mediante el rubro “Subsidios y Apoyos Fiscales”, los cuales fueron revisados al 100.0%.

El universo de egresos por 4,643,608.0 miles de pesos correspondió al total de recursos que erogó el ISSFAM del rubro “Subsidios y Apoyos Fiscales”, del cual se revisaron 3,239,093.3 miles de pesos que representaron el 69.8% y que estuvieron relacionados con transferencias que realizó el instituto en 2017 a la Secretaría de la Defensa Nacional por 2,467,175.1 miles de pesos y a la Secretaría de Marina por 771,918.2 miles de pesos, para brindar el servicio médico integral establecido en el artículo 142 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Adicionalmente, de los 3,239,093.3 miles de pesos que recibieron la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se revisaron 625,639.4 miles de pesos ejercidos en 2017 por esas secretarías para brindar el servicio médico integral subrogado, que representaron el 19.3% del total de recursos que recibieron del ISSFAM en el año.

Antecedentes

El Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio creado por decreto presidencial el 29 de junio de 1976, cuya misión es proporcionar prestaciones sociales y económicas a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas y sus beneficiarios, así como de salud al personal militar retirado, pensionistas y sus derechohabientes, para lo cual conforme al artículo 2, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el citado instituto deberá cumplir, entre otras, con las funciones siguientes: (i) otorgar prestaciones y administrar los servicios de seguridad social; (ii) administrar su patrimonio; (iii) administrar los fondos que reciba con un destino específico, e invertir sus fondos.

Para cumplir lo anterior, el ISSFAM cuenta con patrimonio propio, el cual de acuerdo con el artículo 3, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, se integra principalmente por los rubros que se detallan a continuación:

- Cuotas que aporten los militares y sus familiares derechohabientes.
- Las aportaciones del Gobierno Federal.
- Una cantidad anual a cargo del Gobierno Federal, equivalente a un 15.0% de los haberes, haberes de retiro, y de las pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas y de sus familiares.

- Los bienes que por cualquier título obtenga el ISSFAM, así como los rendimientos y remates que obtenga por virtud de sus operaciones.
- Los fondos del seguro de vida militar, colectivo de retiro y de vivienda militar.

Dentro de los servicios que brinda el ISSFAM se encuentra el servicio médico integral, que consiste en un sistema que trata de conservar y preservar la salud de las personas, del cual se entiende que no es sólo el bienestar físico y mental, sino también la ausencia de enfermedad. Este servicio aplica para los militares retirados, pensionados y a sus familiares; así como los derechohabientes de los militares en activo.

Para hacer frente a este servicio, el Gobierno Federal le transfiere al ISSFAM el 15.0% de los haberes, haberes de retiro y pensiones conforme al artículo 221, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

De acuerdo con la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, este servicio puede prestarse por el ISSFAM en sus propias instalaciones o a falta de ellas subrogarlo, es decir, puede suscribir convenios para la subrogación del servicio médico integral con las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Marina (SEMAR), conforme a las atribuciones que le otorga la ley antes citada, así como con los institutos de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Mexicano del Seguro Social.

Debido a que el ISSFAM, desde su creación, carece de infraestructura para brindar el servicio médico integral, suscribió convenios plurianuales con la SEDENA y con la SEMAR para que otorguen el servicio a los beneficiarios del ISSFAM. Para lo anterior, los recursos que le otorga el Gobierno Federal al ISSFAM, de conformidad con el artículo 221 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, los canaliza a la SEDENA y a la SEMAR a efecto de que estas dependencias los administren y proporcionen el servicio médico integral subrogado, proceso que se describirá en el desarrollo del informe.

Resultados

1. Se comprobó que los ingresos por “Subsidios y transferencias” por 4,643,608.0 miles de pesos que otorgó el Gobierno Federal al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM) en 2017:
 - Se correspondieron con el 15.0% anual de los haberes, haberes de retiro y pensiones, fueron autorizados por la Tesorería de la Federación; y ministrados por el Banco de México de conformidad con el artículo 221, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
 - Se registraron contablemente en la cuenta 91000 denominada “Tranf. 15% haberes, haberes de retiro y pensiones”.
2. De los 4,643,608.0 miles de pesos, por “Subsidios y transferencias” que recibió el ISSFAM, 3,239,093.3 miles de pesos fueron para brindar el servicio médico integral y se registraron presupuestalmente en el capítulo 3000 “Servicios Generales”.
3. Se constató que el ISSFAM carece de infraestructura para brindar el servicio médico integral, por lo que subrogó ese servicio con las secretarías de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Marina (SEMAR) mediante la suscripción de dos convenios, de conformidad con el artículo 154, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. En los convenios citados, se acordó con esas dependencias que el ISSFAM debía aportar los recursos (3,239,093.3 miles de pesos) establecidos en el artículo 221, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
4. Con el análisis del convenio suscrito entre el ISSFAM y la SEDENA se comprobó que:
 - No se establecieron los criterios para la administración e inversión de los recursos recibidos, ni tampoco para la gestión de los recursos provenientes de las penalizaciones impuestas a los proveedores por incumplimiento de los contratos.
 - Se establece que las cantidades que se eroguen para realizar la prestación del servicio médico integral subrogado no se encuentran sujetas a comprobación.
5. Del convenio suscrito entre el ISSFAM y la SEMAR se comprobó que:
 - Se establece que la secretaría administre los recursos que le aporta el instituto en cuentas bancarias productivas y aplique los rendimientos obtenidos, así como las penalizaciones impuestas a los proveedores como resultado de las operaciones de adquisiciones para la atención del citado servicio.

- Se establece que las cantidades que se eroguen para realizar la prestación del servicio médico integral subrogado no se encuentran sujetas a comprobación.
- 6. Se verificó que el ISSFAM ministró a la SEDENA 2,467,175.1 miles de pesos para la prestación del servicio médico integral subrogado, de los cuales, erogó 1,572,821.4 miles de pesos, los restantes 894,353.7 miles de pesos correspondieron a compromisos de pago posteriores al cierre del ejercicio.
- 7. El ISSFAM ministró a la SEMAR 771,918.2 miles de pesos, para la prestación del servicio médico integral subrogado de los cuales erogó 693,446.0 miles de pesos, los restantes 78,472.2 miles de pesos correspondieron a compromisos de pago posteriores al cierre del ejercicio.
- 8. Con la muestra revisada por 625,639.4 miles de pesos, ejercidos en 2017 por la SEDENA y la SEMAR para brindar el servicio médico integral subrogado, se comprobó que los recursos erogados por esas secretarías contaron con la documentación soporte del gasto, fueron autorizados por el funcionario responsable y se efectuaron para el fin que estableció el convenio suscrito con el ISSFAM.
- 9. Se comprobó que los convenios que suscribieron la SEDENA y la SEMAR con el ISSFAM para subrogar el servicio médico integral no especifican la forma de realizar la gestión financiera de los recursos transferidos a las secretarías, para otorgar el servicio médico integral subrogado, lo que limita el cumplimiento de la legislación presupuestal y contable establecida para el Gobierno Federal, lo que genera las implicaciones siguientes:
 - Los recursos transferidos por el ISSFAM no son supervisados por el Órgano Interno de Control, ni por otras instancias de vigilancia.
 - Las operaciones relacionadas con el servicio médico integral subrogado no se reflejan en la contabilidad del Gobierno Federal, dado que los recursos económicos que el ISSFAM transfiere a la SEDENA y a la SEMAR para la subrogación de este servicio, no son con cargo en su presupuesto por lo que no se reportan en la Cuenta Pública, sino están sustentados en el convenio suscrito con el instituto, el cual no establece información al respecto.
 - Las secretarías pueden disponer de los recursos sin que necesariamente cumplan con la anualidad del ejercicio.
 - Los bienes adquiridos no forman parte del patrimonio del Gobierno Federal, al no encontrarse dados de alta como activo.
 - Los registros contables de estas operaciones se realizan en programas informáticos, independientes del sistema de contabilidad gubernamental.
 - El ISSFAM no realiza gestiones para verificar que los recursos se erogaron en el servicio médico integral subrogado, tampoco registra ante el Gobierno Federal los bienes muebles adquiridos con estos recursos, asimismo, las actividades de vigilancia se limitan a revisiones de reportes de atenciones médica y de indicadores de cumplimiento del servicio médico integral que envían la SEDENA y la SEMAR.
 - El OIC en el ISSFAM no efectúa revisiones a las erogaciones que realiza la SEDENA y la SEMAR con los recursos del servicio médico integral.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ISSFAM, la SEDENA y la SEMAR en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, se coordinaron y realizaron reuniones de trabajo en las que instruyeron las acciones necesarias mediante la modificación de los convenios suscritos para brindar el servicio médico subrogado, homologándolos e incluyendo en ellos diversas obligaciones relacionadas con los criterios para la administración e inversión de los recursos recibidos, la gestión de los recursos provenientes de las penalizaciones impuestas a los proveedores por incumplimiento de los contratos, la comprobación de las erogaciones con recursos provenientes del servicio médico integral subrogado, el registro contable, la presentación en la Cuenta Pública, el control de los activos adquiridos, la fiscalización de los recursos por parte de los Órganos Internos de Control competentes y el cumplimiento de la normativa en materia de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 3 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 29 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable, con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los recursos destinados a cubrir el servicio médico integral de los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, para verificar que los procesos de presupuestación, financiamiento, ejercicio, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa y, específicamente, respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina cumplieron con el “Convenio para la prestación del servicio médico integral subrogado 2013-2018” (SEDENA) y el “Convenio para la prestación del servicio médico integral 2014-2018” (SEMAR), que suscribió el instituto de conformidad con la facultad que le otorgó el artículo 154 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas; excepto porque los convenios no especifican la forma de realizar la gestión financiera de los recursos transferidos a las secretarías y las exentan de realizar comprobación alguna de esos recursos.

El ISSFAM, la SEDENA y la SEMAR, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, suscribieron, el 1 de enero de 2019, dos nuevos convenios para brindar el servicio médico integral subrogado, homologándolos e incluyendo en ellos la obligación de: a) establecer tanto los criterios para la administración e inversión de los recursos recibidos, como la gestión de los recursos provenientes de las penalizaciones impuestas a los proveedores por incumplimiento de los contratos, b) comprobar las erogaciones que se realizan con recursos provenientes del servicio médico integral subrogado, c) efectuar el registro contable y la presentación en Cuenta Pública de estos recursos, d) llevar el registro de altas y bajas de los bienes muebles adquiridos con los recursos que se recibieron para brindar el servicio médico integral subrogado, e) la fiscalización de los recursos por parte de los Órganos Internos de Control competentes y, f) que el procedimiento para la adquisición de bienes y servicios se realice de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Procuraduría General de la República

Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0116-2018

116-GB

Objetivo

Fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos del orden federal en el sistema de justicia penal acusatorio, y la atención del rezago de averiguaciones previas del sistema inquisitorio contribuyeron a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de los resultados de la conducción de la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal; de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; de la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente; del ejercicio de los recursos mediante el programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”; en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión fue el ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E002.

Antecedentes

En los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se indicó que el fenómeno problemático en materia de procuración de justicia se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo. El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del sistema de justicia penal acusatorio y concedió un término de *vacatio legis* ^{56/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016. El Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del

^{56/} Se denomina al periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte ^{52/}. La diferencia más sobresaliente entre el SJA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para garantizar la atención de esa problemática, en 2017, la Procuraduría General de la República (PGR) orientó sus acciones sustantivas en materia de persecución e investigación de delitos del orden federal en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación en el marco del SJA. Para tal efecto, la dependencia operó el programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” (Pp E002), con el propósito de conducir la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en términos de la determinación de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal y de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJA), a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobaron 9,417,002.0 miles de pesos a la PGR para la operación del programa presupuestario E002, de los cuales 3,423,407.6 miles de pesos (34.6%) correspondieron a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (SCRPPA), unidad responsable de atender los delitos del orden federal.

Resultados

En 2017, la PGR definió el problema público que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E002 como “los denunciantes de delitos competencia de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo exijan la terminación de la investigación dentro del procedimiento penal”, sin embargo, la definición del problema no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la culminación de las averiguaciones previas fundamentadas con base en el SJPI y la integración de carpetas de investigación, en el marco del SJA, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Respecto de la conducción y coordinación de la investigación, aplicable al SJPI y al SJA, en 2017, la PGR realizó 302,899 intervenciones periciales en materia de delitos del orden federal, lo que significó 99.2% de las 305,281 intervenciones en trámite, porcentaje inferior en 0.6 puntos porcentuales de la meta programada de 99.8% y representó un avance en el cumplimiento de la meta del 99.4%, en consecuencia la procuraduría acreditó que condujo y coordinó los servicios periciales durante la investigación, con el propósito de recolectar los indicios y medios de prueba correspondientes.

Asimismo, la procuraduría cumplió con 96,915 actos de investigación, lo que representó 76.4% de los 125,273 actos de investigación en trámite, cifra superior en 8.6 puntos porcentuales de la meta programada de 68.8% y representó un avance en el cumplimiento del 112.5%, por lo que la procuraduría acreditó que condujo y coordinó los servicios periciales y policiales federales durante la investigación, con el propósito de recolectar los indicios y medios de prueba correspondientes.

Asimismo, aun cuando la procuraduría alcanzó las metas establecidas en materia de actos de investigación de peritos y policías, no contó con un parámetro de medición que le permitiera evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación ni el grado de avance de mandamientos ministeriales solicitados por la policía, con el propósito de esclarecer los hechos delictivos, la obtención de medios de prueba e indicios para obtener la resolución correspondiente y, con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que operó de manera inercial.

En la operación del SJPI, en 2017, la PGR despachó 97,436 averiguaciones previas en materia de delitos del orden federal, 98.0% de las 99,463 averiguaciones previas en trámite, por lo que el saldo por determinar al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 1.7% (2,027) de averiguaciones previas.

De las 97,436 averiguaciones previas despachadas en 2017, 1,408 (1.4%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que la PGR comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; 79,055 (81.1%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y 16,973 (17.4%) por otro tipo de despachos tales como: por incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación. Las 1,408 averiguaciones previas en las que se ejerció la acción penal en 2017, fueron consignadas por la PGR, a fin de ejercer la acción

^{52/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

penal ante los tribunales, las cuales representaron el 1.4% de las 97,436 despachadas, 2.6 puntos porcentuales menos que la meta programada del 4.0%. De continuar con la tendencia de averiguaciones previas consignadas observada en el periodo 2015-2017, se estimó que, en 2027, la PGR aún tendrá el 16.3% (16,253) de las 99,463 averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017, por lo que la procuraduría requiere implementar mecanismos para reducir su rezago y garantizar su conclusión a fin de cumplir con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y así, finiquitar sus actividades del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, para enfocarlas al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En lo que refiere a la contribución de la PGR en la procuración de justicia eficaz y eficiente, de las 1,408 averiguaciones previas consignadas de delitos del orden federal, el 62.0% (873) fueron devueltas por el juez, debido a deficiencias en la investigación y persecución del delito; sin que la PGR acreditara dichas deficiencias; asimismo, la procuraduría no estableció indicadores ni metas que permitieran definir un parámetro de lo que pretendía lograr respecto de su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR acreditó que en ese año recibió 111,938 denuncias, por medio de la SCRPPA, de las cuales 88,236 (78.8%) procedieron al inicio de una carpeta de investigación, las 23,702 (21.2%) restantes resultaron en quejas, orientaciones, extravío de documentos, solicitudes de información, y denuncias o querellas competencia de otras autoridades, por lo que el Agente del Ministerio Público Federal atendió la totalidad de denuncias recibidas. Adicionalmente, otras áreas de la procuraduría con atribuciones para atender delitos del orden federal iniciaron 838 carpetas de investigación; sin embargo, la dependencia no acreditó las denuncias recibidas por esas áreas.

En 2017, la PGR inició 89,074 carpetas de investigación por delitos del orden federal, lo que significó el 29.8% más que la meta programada de iniciar 68,603, con lo cual la PGR avanzó en la integración de las carpetas en el marco del SJPA, con el propósito de contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En ese mismo año, la entidad fiscalizada terminó por ejercicio de la acción penal mediante su judicialización 14,353 carpetas de investigación, ya que el MP comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, y solicitó la vinculación a proceso ante la autoridad competente, y 80,379 fueron terminadas por el no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 65.2% de las 123,302 carpetas en trámite, porcentaje superior en 10.9 puntos porcentuales a su meta del 54.3%, por lo que, en 2017, la PGR orientó sus acciones sustantivas en la integración de carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

De las 80,379 carpetas terminadas, en 39,338 (41.5%) no se ejerció la acción penal, ya que después de llevar a cabo las investigaciones, se determinó la no procedencia de la judicialización, debido a que no se acreditó el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculcado, y las 41,041 (43.3%) restantes, se refirieron a carpetas de investigación terminadas por incompetencias (9,140); por abstención de investigar (3,235); por acumulación (1,237); por archivo temporal (26,621); por criterios de oportunidad (326) y por Acuerdo Reparatorio (482).

En el año fiscalizado, la PGR judicializó 14,353 (33.4%) carpetas de investigación de las 42,923 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (123,302) y terminadas (80,379), a fin de que el Ministerio Público solicitara a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan. Lo anterior, representó el 23.0% más de la meta de judicializar 10,757 carpetas de investigación de las 39,574 programadas. A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR no contó con información suficiente para medir su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente, mediante la judicialización de las carpetas de investigación.

Consecuencias Sociales

A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persisten, ya que aun cuando en 2017, la Procuraduría General de la República, por medio del Programa presupuestario E002 "Investigar y perseguir los delitos del orden federales", determinó y consignó las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, así como, inició, terminó, judicializó las carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, condujo y coordinó a los servicios periciales y a las policías durante la investigación, no acreditó, el universo total de las denuncias o querellas recibidas; ni los parámetros de medición para evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación, ni para valorar en qué medida contribuye a la procuración de justicia eficaz y eficiente, en menoscabo de la cohesión social y una ausencia de confianza de la ciudadanía en la actuación de las instituciones del Estado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 6 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2017, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron, ya que, aun cuando la Procuraduría General de la República, por medio del programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal”, continuó con la determinación y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI), no culminó con la totalidad de las mismas, estimándose que para 2027 la PGR aún tendrá el 16.3% (16,253) de las 99,463 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos del orden federal registradas en 2017, lo que denota que la entidad requiere implementar mecanismos para garantizar su conclusión, abatir el rezago y así, cumplir con su mandato. Respecto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a año y medio de la puesta en operación de dicho sistema, la procuraduría inició, terminó, judicializó las carpetas de investigación, condujo y coordinó a los servicios periciales y a las policías durante la investigación; no obstante, la PGR no acreditó parámetros para medir el desempeño, eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación para esclarecer los hechos delictivos en materia de delitos del orden federal, a fin de obtener la resolución correspondiente y para evaluar su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente; asimismo, la procuraduría no acreditó las denuncias recibidas por las áreas con atribuciones para atender delitos del orden federal, en el marco del SJPA, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la PGR acreditó que, en 2018, puso en operación el “Módulo de atenciones” en el sistema Justici@.net, en el cual se registran las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención, de ser el caso, también se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada. Asimismo, implementó el reporte de criterios jurisdiccionales, en el cual identificó las deficiencias por las que las averiguaciones previas consignadas son devueltas por el Poder Judicial. Además, con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la PGR defina el fenómeno problemático que pretende contribuir a atender mediante el Pp E002; establezca mecanismos de control que garanticen el cumplimiento con oportunidad y eficiencia de las metas programadas para las averiguaciones previas consignadas y las carpetas de investigación terminadas por un MASC, y defina un parámetro en materia de averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación y para medir la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Procuraduría General de la República

Investigar y Perseguir los Delitos del Orden Federal: Operación del Nuevo Sistema de Justicia Penal

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0117-2018

117-GB

Objetivo

Fiscalizar la investigación y persecución de los delitos del orden federal, y la operación de las nuevas unidades para la solución de controversias en el sistema de justicia penal acusatorio.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de los resultados de la investigación y persecución de los delitos del orden federal en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), en términos de la recepción y atención de las denuncias, la integración y determinación de las carpetas de investigación por medio del no ejercicio de la acción penal y otras conclusiones de controversias, y la judicialización de las carpetas; de la profesionalización del personal ministerial, policial y pericial, a fin de evaluar la contribución de la PGR en la procuración de justicia eficaz y eficiente, así como del costo de las carpetas; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión fue el ejercicio fiscal 2017.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E002.

Antecedentes

En los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se indicó que el fenómeno problemático en materia de procuración de justicia se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo. El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del sistema de justicia penal acusatorio y concedió un término de *vacatio legis* ^{58/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016.

El Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano

^{58/} Se denomina al periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

sea parte.^{59/} La diferencia más sobresaliente entre el SJPA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para atender esa problemática, en 2017, la Procuraduría General de la República comprometió en el Presupuesto de Egresos de la Federación orientar sus acciones en materia de investigación y persecución de los delitos del orden federal a la integración de las carpetas de investigación, en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para tal efecto la dependencia operó el Pp E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federal” (Pp E002), con el propósito de recibir denuncias; integrar, determinar y judicializar las carpetas de investigación en materia de delitos del orden federal, y profesionalizar a su personal, a fin de contribuir a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente. En el presupuesto de Egresos de la Federación se le asignaron 9,417,002.0 miles de pesos para la operación del programa.

Resultados

Con la auditoría se verificó que, en 2017, la PGR definió el problema público que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E002 como “los denunciantes de delitos competencia de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo exijan la terminación de la investigación dentro del procedimiento penal”; sin embargo, la definición del problema no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la integración de carpetas de investigación, en el marco del SJPA, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Respecto de la investigación y persecución de los delitos del orden federal, en 2017, la PGR recibió y atendió 111,938 denuncias en esa materia, de las cuales 88,236 (78.8%) procedieron al inicio de una carpeta de investigación, las 23,702 (21.2%) restantes resultaron en quejas; orientaciones; extravió de documentos; solicitudes de información, y denuncias o querellas competencia de otras autoridades, por lo que el Agente del Ministerio Público Federal atendió la totalidad de denuncias recibidas.

Asimismo, contó con 123,302 carpetas de investigación en trámite de los delitos del orden federal, integradas por 89,074 (72.2%) iniciadas en el año, 27,001 (21.9%) de existencia anterior y 7,227 (5.9%) reactivadas. Del total de carpetas en trámite, la procuraduría determinó 80,379 (65.2%) carpetas por el no ejercicio de la acción penal y otros tipos de conclusiones y 14,353 (15.2%) correspondieron al ejercicio de la acción penal por medio de su judicialización, ya que el MP comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, y solicitó la vinculación a proceso ante la autoridad competente. Además, por Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) terminó 482 carpetas, lo que representó el 0.6% respecto del total determinadas, a fin de propiciar, mediante el diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querella referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad; sin embargo, del total de carpetas terminadas por MASC, la procuraduría no acreditó el tipo de mecanismo por el que se solucionó, ya sea por mediación, conciliación o junta restaurativa, por lo tanto, desconoce el grado de contribución del Pp E002 en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en términos de la reparación del daño al denunciante en delitos del orden federal.

En ese mismo año, la PGR judicializó 14,353 (33.4%) de las 42,923 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (123,302) y terminadas (80,379), a fin de que el Ministerio Público solicitara a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan. Lo anterior, representó el 23.0% más de la meta de judicializar 10,757 carpetas de investigación de las 39,574 programadas, con lo cual la procuraduría cumplió con su obligación de ejecutar el ejercicio de la acción penal.

Respecto de la capacitación del personal ministerial, pericial y policial, la PGR desconoció el avance de profesionalización, ya que aun cuando realizó un “Diagnóstico de necesidades”, en el que identificó 25 áreas de oportunidad en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, mismos que fueron programados y realizados en su totalidad, no contó con indicadores y metas respecto de la profesionalización del personal encargado de investigar y perseguir los delitos de orden federal.

Consecuencias Sociales

A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persisten, ya que, aun cuando en 2017, la Procuraduría General de la República, mediante el Programa presupuestario E002 “Investigar y perseguir los delitos del orden federales”, inició 89,074, terminó 80,379 y judicializó 14,353 carpetas de investigación en el marco del Sistema de

^{59/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

Justicia Penal Acusatorio, no promovió el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que las acciones realizadas por la PGR continúan siendo insuficientes y limitadas en dicha contribución, en el marco del SJPA.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 5 restantes generaron: 7 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, a un año y medio de la operación del SJPA, la Procuraduría General de la República, desconoció su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente, mediante la persecución y persecución de los delitos del orden federal, ya que, aun cuando la procuraduría recibió y atendió las denuncias en la materia, integró, determinó y judicializó las carpetas de investigación, no promovió el uso de los mecanismos alternativos de solución de controversias, componente esencial del SJPA, en términos de la reparación del daño al denunciante, y desconoció el avance de la profesionalización del personal sustantivo. En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la PGR acreditó que, en 2018, puso en operación el “Módulo de atenciones” en el sistema Justici@.net, en el cual se registran las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención y, de ser el caso, se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada, por lo que de atenderse las recomendaciones al desempeño emitidas por la ASF, se espera que la PGR defina el fenómeno problemático que pretende contribuir con el Pp E002 en correspondencia con documentos de programación de corto y mediano plazo; que cuente con información sobre las carpetas de investigación terminadas por MASC; cumpla con oportunidad y eficiencia las metas programadas, y defina un parámetro de medición respecto del desempeño del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación mediante la integración de las carpetas de investigación y la profesionalización del personal sustantivo, a fin de medir su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

Procuraduría General de la República**Investigar y Perseguir los Delitos Federales de Carácter Especial**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0118-2018

118-GB

Objetivo

Fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos de carácter especial en el sistema de justicia penal acusatorio y, la atención del rezago de averiguaciones previas del sistema inquisitorio contribuyeron a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de los resultados de la conducción de la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; de la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente; del ejercicio de los recursos mediante el programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”; en el avance del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión correspondió al ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”.

Antecedentes

En los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se indicó que el fenómeno problemático en materia de procuración de justicia se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo. El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del sistema de justicia penal acusatorio y concedió un término de *vacatio legis* ^{60/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016.

^{60/} Se denomina al periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

El Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.^{61/} La diferencia más sobresaliente entre el SJPA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para garantizar la atención de esa problemática, en 2017, la Procuraduría General de la República (PGR) orientó sus acciones sustantivas en materia de persecución e investigación de delitos federales de carácter especial en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación en el marco del SJPA. Para tal efecto, la dependencia operó el programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial” (Pp E006), con el propósito de conducir la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, en términos de la determinación de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal y de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobaron 453,729.9 miles de pesos a la PGR para la operación del programa.

Resultados

Con la auditoría se verificó que, en 2017, la PGR definió el problema público y sus factores causales que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E006 como “los denunciantes de delitos federales de carácter especial enfrentan deficiencias en la resolución de sus denuncias”; sin embargo, la definición del problema no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la culminación de las averiguaciones previas fundamentadas con base en el SJPI y la integración de carpetas de investigación, en el marco del SJPA, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Respecto de la conducción y coordinación de la investigación, aplicable al SJPI y al SJPA, la PGR realizó 10,921 diligencias con la finalidad de aportar elementos para el combate de los delitos federales de carácter especial y reunir pruebas para la integración de carpetas de investigación y averiguaciones previas; además, atendió 10,209 solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público (MP), con la finalidad de aportar elementos para el combate de los tipos de delitos en la materia, y 2,913 solicitudes de apoyo ministerial en materia de delitos federales de carácter especial, con el propósito de beneficiar la labor del personal sustantivo; sin embargo, en 2017 careció de indicadores y metas para medir dichas actividades y su debida atención, así como para evaluar el desempeño, eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación y, con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que operó de manera inercial.

En la operación del SJPI, en 2017, la PGR despachó 1,387 averiguaciones previas, 15.3% de las 9,056 en trámite. En el periodo 2012-2017, despachó 15,819 sobre los delitos en esa materia, lo que representó el 67.3% de las 23,488 en trámite en el periodo, por lo que el saldo pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 32.7% (7,669), lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas; se identificó que, a partir del 2015,^{62/} el número de despachos disminuyó en 67.4%, al pasar de 4,259 en ese año, a 1,387 en 2017, lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas y provoca que el rezago en la atención de éstas no disminuya.

De las 1,387 averiguaciones previas despachadas en 2017, 330 (23.8%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que la PGR comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado; 366 (26.4%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y 691 (49.8%) por otro tipo de despachos tales como: por incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación. De continuar con la tendencia de averiguaciones previas consignadas observada en el periodo 2015-2017, la ASF estimó que, para 2027, la PGR aún tendrá el 28.3% (2,564) de las 9,056 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos federales de carácter especial, registradas en 2017, por lo que la procuraduría requiere implementar mecanismos

^{61/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

^{62/} Se hace referencia ya que, a partir de ese año, la PGR, en particular la SEIDF, comenzó a tramitar carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

para reducir su rezago y garantizar su conclusión, a fin de cumplir con el mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y así finiquitar sus actividades del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, para enfocarlas en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En lo que refiere a la contribución de la PGR en la procuración de justicia eficaz y eficiente, de las 330 averiguaciones previas consignadas de delitos federales de carácter especial, el 66.1% (218) fueron devueltas por el juez, lo que significó 56.6 puntos porcentuales más que la meta programada de 34.1 averiguaciones previas; las causas de las devoluciones se debieron a deficiencias en la investigación y persecución del delito, sin que la PGR acreditara dichas deficiencias, lo que no permitió a la PGR evaluar en qué medida contribuyó a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en 2017, la PGR avanzó en la integración de las carpetas, ya que inició 2,305 carpetas de investigación en materia de delitos federales de carácter especial, lo que significó 5.8% más que la meta programada de iniciar 2,179; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En ese mismo año, la PGR judicializó 132 carpetas de investigación, y 887 carpetas correspondieron al no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 22.8% de las 3,884 en trámite en ese año, inferior en 25.3 puntos porcentuales a su meta del 48.1.9% (1,864 carpetas) y significó un avance en el cumplimiento de la meta del 47.4%. De las 887 carpetas de investigación, 99 (11.2%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, y 788 (88.8%) correspondieron a otro tipo de terminación como acumuladas (41); archivo temporal (250); incompetencias (438); abstención de investigar (58), y Criterio de Oportunidad (1); A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR no contó con información suficiente para medir su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente, mediante la judicialización de las carpetas de investigación.

Consecuencias Sociales

A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persisten, ya que aun cuando en 2017, la Procuraduría General de República, por medio del Pp E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”, condujo la investigación y persecución de los delitos federales de carácter especial, mediante el despacho y consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, así como con el inicio, terminación y judicialización de las carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, ni los parámetros de medición para evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación, ni para valorar en qué medida contribuye a la procuración de justicia eficaz y eficiente, en menoscabo de la cohesión social y una ausencia de confianza de ciudadanía en la actuación de las instituciones del Estado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 7 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2017, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron, ya que, aun cuando la Procuraduría General de la República, por medio del programa presupuestario E006 “Investigar y perseguir los delitos federales de carácter especial”, continuó con el determinación y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI), no culminó con la totalidad de las mismas, estimándose que para 2027 la PGR aún tendrá el 28.3% (2,564) de las 9,056 averiguaciones previas en trámite relacionadas con delitos federales de carácter especial registradas en 2017, lo que denota que la entidad requiere implementar mecanismos para garantizar su conclusión, abatir el rezago y así cumplir con su mandato. Respecto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), a año y medio de la puesta en operación de dicho sistema, la procuraduría inició, terminó y judicializó las carpetas de investigación; no obstante, la PGR careció de parámetros para medir el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación para esclarecer los hechos delictivos en materia de delitos federales de carácter especial, a fin de obtener la resolución correspondiente y para evaluar su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente; asimismo, del universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, en el marco del SJPA, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la PGR acreditó que, en 2018, puso en operación el “Módulo de atenciones” en el sistema Justici@.net, en el cual se registran las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención, de ser el caso, también se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada. Además, con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas por la ASF, se espera que la PGR cuente con la adecuada definición del fenómeno problemático que pretende contribuir a atender mediante el Pp E006; establezca mecanismos de control que garanticen que se cuente con la información de las carpetas de investigación terminadas y judicializadas; cumpla con oportunidad y eficiencia las metas programadas, y defina indicadores y metas en materia de averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que permitan definir un parámetro para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación, y medir su contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Procuraduría General de la República**Investigar y Perseguir los Delitos Relativos a la Delincuencia Organizada**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-17100-07-0119-2018

119-GB

Objetivo

Fiscalizar que la investigación y persecución de los delitos relativos a la delincuencia organizada en el sistema de justicia penal acusatorio, y la atención del rezago de averiguaciones previas del sistema inquisitorio contribuyeron a lograr una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las directrices generales para avanzar en el Sistema de Evaluación del Desempeño; de los resultados de la conducción de la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal, de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio; de la contribución a una procuración de justicia eficaz y eficiente; del ejercicio de los recursos presupuestarios con el programa presupuestario E003 “Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada”; en el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Sistema de Control Interno, y de la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión fue el ejercicio fiscal 2017, y tuvo como referente el periodo 2012-2016.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario.

Antecedentes

En los diagnósticos de los documentos de planeación de mediano plazo del periodo 2013-2018, se indicó que el fenómeno problemático en materia de procuración de justicia se refiere a que el Sistema de Justicia Penal, vigente en el país hasta 2008, mostró deficiencias en su capacidad para procurar e impartir justicia de manera pronta, expedita e imparcial, debido a factores como: prácticas de corrupción, faltas al debido proceso, opacidad, saturación, dilación, una defensoría pública rebasada y una deficiente vinculación entre policías y el Ministerio Público por la mala organización, indiferencia y limitaciones técnicas en la investigación de la comisión de delitos, lo que provocó violaciones a los derechos humanos, ineficacia de la función de persecución de los delitos y la falta de respeto al principio de presunción de inocencia.

El 18 de junio de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia penal, cuya finalidad consistió en establecer el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, para transformar el desempeño de jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores, peritos, abogados y de todos los involucrados en procurar e impartir justicia, así como de ejecutar las sanciones penales, en beneficio de la sociedad. Asimismo, en dicha reforma se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad serían concluidos conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo. El artículo segundo transitorio de la reforma citada contiene el fundamento del sistema de justicia penal acusatorio y concedió un término de *vacatio legis*^{63/} de 8 años, a partir del año 2008, por lo que este nuevo sistema se hizo obligatorio para la Federación y la totalidad de las entidades federativas en junio de 2016.

El Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA) comprende el conjunto de normas que han de observarse en la detección, investigación y persecución del delito, el juicio oral y la sanción, para esclarecer los hechos, procurar

^{63/} Se denomina al periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta su entrada en vigor; durante él, los particulares no pueden ejercitar la acción de amparo por carecer de interés jurídico para impugnar una ley que aún no ha entrado en vigor y que por lo mismo no puede obligar a su cumplimiento, en razón de que durante dicho periodo la ley no puede ser obligatoria. 1004999. 201. Primera Sala. Novena Época. Apéndice 1917-septiembre 2011. Tomo II. Procesal Constitucional 2. Amparo contra leyes Primera Parte - SCJN Segunda Sección; procedencia del amparo indirecto contra leyes, Pág. 3815.

que el culpable no quede impune y que se repare el daño, asegurando el acceso a la justicia en la aplicación del derecho para resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. ^{64/} La diferencia más sobresaliente entre el SJPA y el Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) es que las funciones de acusar y juzgar quedan claramente separadas entre sí y cada una son responsabilidad de instituciones distintas.

Para atender esa problemática, en 2017, la Procuraduría General de la República (PGR) comprometió, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), orientar sus acciones en materia de persecución e investigación de los delitos de delincuencia organizada en dos vertientes: la consecución y culminación de las averiguaciones previas que se encuentren en curso conforme al Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y la integración de carpetas de investigación en el marco del SJPA. Para tal efecto, la entidad operó el programa presupuestario E003 “Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada” (Pp E003), con el propósito de conducir la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada, en términos del despacho de las averiguaciones previas y la recepción de denuncias o querellas para el inicio de las carpetas de investigación, de la conducción y coordinación de la investigación, del ejercicio o no de la acción penal y de la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo (SJPI) y la judicialización de las carpetas de investigación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA), a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobaron 1,945,662.9 miles de pesos a la PGR para la operación del programa.

Resultados

Con la auditoría se verificó que, en 2017, la PGR definió el problema público y sus factores causales que pretende contribuir a atender con la operación del Pp E003 como “los denunciantes de delitos competencia de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada exijan la terminación de la investigación dentro del procedimiento penal”; sin embargo, la definición del problema no se correspondió con el identificado en los documentos de programación de corto y mediano plazo del periodo 2013-2018, referente a la culminación de las averiguaciones previas fundamentadas con base en el SJPI y la integración de carpetas de investigación, en el marco del SJPA, a fin de contribuir a una procuración de justicia eficaz y eficiente.

Respecto de la conducción y coordinación de la investigación, aplicable al SJPI y al SJPA, la PGR atendió 2,483 solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público (MP), con la finalidad de aportar elementos para el combate de los tipos de delitos en la materia, y 3,375 solicitudes de apoyo ministerial en materia de delincuencia organizada, con el propósito de beneficiar la labor del personal sustantivo para reunir pruebas que coadyuven a la integración de carpetas de investigación y averiguaciones previas; sin embargo, no contó con un parámetro de medición que le permitiera evaluar el desempeño eficiente del MP en la conducción y coordinación de la investigación y, con ello, contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente, por lo que operó de manera inercial.

En la operación del SJPI, en 2017, la PGR despachó 974 averiguaciones previas en materia de delitos de delincuencia organizada, 14.2% de las 6,872 en trámite. En el periodo 2012-2017 despachó 10,637 averiguaciones sobre los delitos en esa materia, lo que representó el 64.3% de las 16,535 averiguaciones en trámite del periodo, por lo que el saldo por despachar al cierre del ejercicio fiscal 2017 fue del 35.7% (5,898) de averiguaciones; sin embargo, a partir del 2015, ^{65/} el número averiguaciones previas despachadas disminuyó en 47.2%, al pasar de 1,845 en ese año, a 974 en 2017, lo cual pone en riesgo la consecución de las averiguaciones previas y provoca que el rezago en la atención de éstas no disminuya, ya que la PGR no orientó sus actividades para tal fin conforme a lo mandado en el PEF 2017.

En 2017, la PGR despachó 974 averiguaciones previas de delitos de delincuencia organizada, lo que significó el 14.2% de las 6,872 que se encontraban en trámite en ese año, porcentaje superior en 2.3 puntos porcentuales respecto de la meta programada de despachar 810 (11.9%) de las 6,834 en trámite programadas. De las 974 averiguaciones previas despachadas, 114 (11.7%) correspondieron al ejercicio de la acción penal, ya que se comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; 76 (7.8%) correspondieron al no ejercicio de la acción penal, ya que, después de llevar a cabo las investigaciones, el Ministerio Público determinó que no procedía la consignación, y 784 (80.5%) por otro tipo de despachos tales como: por incompetencia interna y externa, por medio de reserva o por acumulación.

^{64/} Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 2.

^{65/} Se hace referencia ya que, a partir de ese año, la PGR, en particular la SEIDO, comenzó a tramitar carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

De continuar con la tendencia de averiguaciones previas consignadas observada en el periodo 2015-2017, la ASF estimó que, para 2027, la PGR aún tendrá el 28.3% (1,945) de las 6,872 averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017, por lo que la procuraduría requiere implementar mecanismos que garanticen la conclusión de las averiguaciones previas, y con ello, reducir su rezago, y así, finiquitar las actividades en el marco del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, para enfocarlas al Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

En lo que refiere a la contribución de la PGR en la procuración de justicia eficaz y eficiente, de las 114 averiguaciones previas consignadas de delitos de delincuencia organizada, el 67.5% (77) fueron devueltas por el juez, debido a deficiencias en la investigación y persecución del delito, sin que la PGR acreditara dichas deficiencias, así como las estrategias implementadas para corregirlas; además, la procuraduría no estableció indicadores ni metas que permitieran definir un parámetro de lo que pretendía lograr respecto de su contribución en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, en 2017, la PGR avanzó en la integración de carpetas de investigación, ya que inició 1,219 carpetas de investigación en materia de delitos de delincuencia organizada, lo que significó 38.4% más que la meta programada de iniciar 881; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia eficaz y eficiente.

En ese mismo año, la entidad fiscalizada ejerció la acción penal en 227 carpetas de investigación por medio de su judicialización, ya que el MP comprobó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculcado, y solicitó la vinculación a proceso ante la autoridad competente; asimismo, terminó 205 por el no ejercicio de la acción penal y por otros tipos de conclusión, lo que significó el 10.2% de las 2,010 carpetas de investigación en trámite en ese año, porcentaje superior en 4.3 puntos porcentuales a su meta del 5.9%, con lo cual la PGR continuó con la integración de carpetas de investigación en el marco del SJPA. De las 205 carpetas de investigación, en 5 (2.4%) no se ejerció la acción penal, ya que después de llevar a cabo las investigaciones, se determinó la no procedencia de la judicialización, debido a que no se acreditó el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del inculcado, y las 200 (97.6%) restantes, se refirieron a carpetas de investigación terminadas por incompetencias (143), por abstención de investigar (7), por acumulación (15), o por archivo temporal (35).

En el año fiscalizado, la PGR judicializó 227 (12.6%) de las 1,805 carpetas de investigación derivadas de la diferencia entre las ingresadas (2,010) y terminadas (205), a fin de que el Ministerio Público solicitara a la autoridad judicial la imposición de las penas o medidas de seguridad que correspondan, lo que representó 1.6 puntos porcentuales más de la meta de judicializar 179 (11.0%) carpetas de investigación de las 1,626 programadas. A año y medio de la puesta de operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, la PGR no contó con información suficiente para medir su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente, mediante la judicialización de las carpetas de investigación.

Consecuencias Sociales

A año y medio de la puesta en operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persisten, ya que aun cuando en 2017, la Procuraduría General de República, por medio del Pp E003 "Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada", condujo la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada, mediante el despacho y consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo, así como con el inicio, terminación y judicialización de las carpetas de investigación en el marco del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, no acreditó el universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, ni los parámetros de medición para evaluar el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación, ni para valorar en qué medida contribuye a la procuración de justicia eficaz y eficiente, en menoscabo de la cohesión social y una ausencia de confianza de la ciudadanía en la actuación de las instituciones del Estado.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones, de la cual fue 1 solventada por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 6 restantes generaron: 8 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2017, las deficiencias en la capacidad para contribuir a la procuración de justicia eficaz y eficiente persistieron, ya que, aun cuando la Procuraduría General de la República, por medio del programa presupuestario E003 "Investigar y perseguir los delitos relativos a la delincuencia organizada", continuó con el despacho y la consignación de las averiguaciones previas derivadas del Sistema de

Justicia Penal Inquisitivo (SJPI), no culminó con la totalidad de las mismas, estimándose que para 2027 la PGR aún tendrá el 28.3% (1,945) de las 6,872 averiguaciones previas en trámite registradas al cierre de 2017, lo que denota que la entidad requiere implementar mecanismos para reducir su rezago y garantizar su conclusión y así, cumplir con su mandato. Respecto del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, a año y medio de la puesta en operación de dicho sistema, la procuraduría inicio, terminó y judicializó las carpetas de investigación; no obstante, la PGR careció de parámetros para medir el desempeño eficiente del Ministerio Público en la conducción y coordinación de la investigación para esclarecer los hechos delictivos en materia de delincuencia organizada, a fin de obtener la resolución correspondiente y para evaluar su contribución a procurar una justicia eficaz y eficiente; asimismo, del universo de las denuncias o querellas recibidas y atendidas, en el marco del SJPA, por lo que desconoció el impacto que tiene el inicio de dichas carpetas en la procuración de justicia.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, la PGR acreditó que, en 2018, puso en operación el “Módulo de atenciones” en el sistema Justici@.net, en el cual se registran las denuncias y querellas recibidas, así como la fecha de recepción y tipo de atención, de ser el caso, también se incluye información de la carpeta de investigación a la que se encuentra vinculada. Además, con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la PGR establezca mecanismos de control que garanticen el cumplimiento con oportunidad y eficiencia de las metas programadas, y defina indicadores y metas en materia de averiguaciones previas del Sistema de Justicia Penal Inquisitivo y de carpetas de investigación derivadas del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, que permitan definir un parámetro, para evaluar el desempeño del MP en la conducción y coordinación de la investigación, y para medir su contribución a la procuración de justicia eficaz y eficiente.

Secretaría de la Función Pública**Estrategia Digital Nacional**

Auditoría de Desempeño: 2017-0-27100-07-0120-2018

120-GB

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la regulación, coordinación y evaluación del desarrollo, adopción y uso de las tecnologías de la información y comunicación para facilitar el acceso y promover su uso.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal de 2017 y comprendió la fiscalización del desempeño de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en relación con la regulación, por medio de la emisión y modificación de la normativa en materia de gobierno digital y datos abiertos, y la revisión y armonización del marco normativo de la Firma Electrónica Avanzada (e.firma), así como la determinación de los criterios técnicos para la planeación, ejecución y evaluación del presupuesto. La coordinación, mediante la suscripción de convenios con los estados, municipios, entidades y dependencias, el Plan de Digitalización y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. El seguimiento de los compromisos y metas establecidas en las bases de colaboración firmadas con las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF); la contribución a promover el uso y la adopción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), para eficientar la operación del sector público. En cuanto a los mecanismos transversales, se revisó el Control Interno de la secretaría para asegurar el logro de los objetivos y metas institucionales. En materia de rendición de cuentas, la información reportada sobre la estrategia de gobierno digital y datos abiertos, en los diferentes documentos; el Sistema de Evaluación del Desempeño del Programa presupuestario 0005 "Regulación de los procesos, trámites y servicios de la Administración Pública Federal", vinculado con la operación de la SFP para desarrollar sus funciones de regulación, coordinación y seguimiento; y la colaboración de la secretaría en la implementación de medidas para el cumplimiento de las metas de los ODS.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la regulación, coordinación y seguimiento de la estrategia de gobierno digital y datos abiertos.

Antecedentes

En 2011, México se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto, a fin de consolidar los esfuerzos en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción, situación que dos años más tarde se traduciría en la reforma constitucional del artículo 6° y la de telecomunicaciones.

En junio de 2013 se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones con la cual se modificó el artículo 6° de la CPEUM, en el que se estableció la obligatoriedad del Estado a garantizar el derecho de acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC).

En el diagnóstico del PND 2013-2018, se identificó la persistencia del uso limitado de las tecnologías de la información y la comunicación en la cultura, la economía, la seguridad pública y nacional, y el acceso a servicios de telecomunicaciones, por lo que, se definió la estrategia transversal para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno, en la que se incorporó la "línea de acción" referente a "Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento". Asimismo, se definió el PGCM 2013-2018, en el que se incluyó como uno de sus objetivos "Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la Sociedad del Conocimiento", en el que se establecieron estrategias y líneas de acción para dar cumplimiento a dicho objetivo, y se incluyeron a los entes responsables de su operación.

Con el propósito de hacer efectiva esta disposición, el Ejecutivo Federal presentó el Plan de Acción de la Estrategia Digital Nacional (PAEDN), cuyo objetivo principal se orientó a promover el uso y adopción de las tecnologías de la información y la comunicación y, con ello, eficientar la operación del sector público. En este documento se

determinó que su conducción estaría a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República y sus objetivos y líneas de acción, de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades de la APF.

Esta etapa está orientada, no sólo a mejorar la gestión gubernamental e incrementar la adopción y uso de las TIC, sino que, busca potencializar las capacidades de la población para pueda acceder a mejores oportunidades y garantizar que la tecnología sea el motor de desarrollo de un país enfocado en aumentar la digitalización para que, con ello, se maximice su impacto económico, social y político en beneficio de la calidad de vida de las personas.

Resultados

En la regulación, en 2017, la SFP emitió una disposición en materia de gobierno digital y modificó otra en datos abiertos, éstas tuvieron como objetivo coadyuvar al objetivo de transformación gubernamental de la EDN y atender el compromiso internacional en materia de datos abiertos. Además, en coordinación con la SEGOB, revisó y modificó el “Acuerdo que tiene por objeto emitir las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, y en la de Seguridad de la Información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias”. En cuanto a la armonización del marco normativo para la implementación de la Firma Electrónica Avanzada, la secretaría no evidenció la armonización para promover el uso de la e.firma.

Para la coordinación, la dependencia contó con 26 convenios de coordinación y colaboración de la VUN suscritos con entidades federativas, los cuales dieron como resultado la integración de 610 trámites y servicios en la ventanilla. Para la política de datos abiertos, se firmaron instrumentos con 28 estados, 10 municipios y la Auditoría Superior del Estado de Chihuahua, las cuales publicaron 957 datos abiertos. Para 2018, con las dos entidades federativas faltantes se mantuvo comunicación, a fin de formalizar los convenios. Además, con la Subcomisión de Vinculación con Estados y Municipios coordinó a los tres órdenes de gobierno. También, la secretaría suscribió el Convenio de Colaboración con el Consejo Coordinador Empresarial y para darle cumplimiento realizó una consulta, un foro, y elaboró un mapa de trámites y servicios. Asimismo, la SFP implementó el Plan Anual de Digitalización en las dependencias y entidades de la APF, con su operación se superó la meta en 31.3% de la conversión de formatos descargables a formularios web y se agregó el 100.0% de los formularios web planeados al portal electrónico del gobierno; y se alcanzó el 93.6% de los trámites digitalizados acumulados. Como hechos posteriores, la dependencia acreditó que, en 2018, firmó siete convenios y con las dos entidades federativas faltantes mantuvo comunicación, a fin de formalizarlos.

En lo referente al seguimiento, la secretaría contó con 25 bases de colaboración con las dependencias y entidades, como mecanismo de seguimiento a la estrategia de gobierno digital y datos abiertos. Como resultado de su suscripción, se estimó un avance de 68.9%, en la digitalización de trámites y servicios de las instituciones; se logró digitalizar 80.4% de los procesos administrativos susceptibles de sistematizar en la APF, y el índice de datos abiertos ascendió a 95.4%. Además, la SFP analizó el cumplimiento de los indicadores de las bases de colaboración, y envió oficios a las instituciones, para solventar las fallas encontradas y documentar los valores de sus indicadores. No obstante, la dependencia no realizó actividades que le permitieran la coordinación de las acciones para la observancia de la EDN.

En el PND 2013-2018, se estableció el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico, el cual mostró que, de 2014 a 2016, México mejoró su posición a nivel internacional, al pasar de 0.5733 a 0.6195, y que el componente de servicios en línea tuvo el mayor aumento, ya que cambió de 0.6614 a 0.8478. En cuanto al uso y acceso de la sociedad a las TIC, de acuerdo ENDUTIH, en 2017, el 28.0% de los 71,340.8 usuarios de internet lo utilizó para interactuar con el gobierno y 17.9% de los que realizaron pagos, por ese medio, fue para trámites y servicios gubernamentales. Asimismo, de acuerdo al inventario institucional de datos, de 2015 a 2017, en el tema de publicación de estadísticas oficiales en calidad de datos abiertos, México ocupó el primer lugar de los países de Centroamérica.

Consecuencias Sociales

En 2017, las labores de la Secretaría de la Función Pública relacionadas con la regulación, coordinación y seguimiento de la estrategia de gobierno digital y datos abiertos mostraron avances, debido a que, a ese año, 137 instituciones digitalizaron 68.9% (4,340) de los 6,303 trámites y servicios clasificados como servicios de punta a punta; 213 dependencias y entidades lograron digitalizar 80.4% (1,932.6) de los 2,405 procesos administrativos susceptibles de sistematizar. El índice de datos abiertos ascendió a 95.4%, ya que se integraron 2,457.2 conjuntos de datos de los 2,575 prioritarios, correspondientes a 228 instituciones, lo cual permitió que 28.0% (19,989.8 miles de mexicanos) de los 71,340.8 miles de mexicanos interactuaran con el gobierno vía internet.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

En opinión de la ASF, en 2017, las actividades de regulación, coordinación y seguimiento de la estrategia de gobierno digital y datos abiertos, realizadas por la SFP, mostraron avances en la APF, ya que se obtuvo la digitalización del 81.0% de los trámites y servicios gubernamentales programados para ese año, por lo que se contribuyó al cumplimiento de la transformación gubernamental; además, el índice de desarrollo de gobierno electrónico de México ascendió a 0.6739, posicionándolo como un país con alto desarrollo en el tema, por lo que la secretaría promovió la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación en los procesos de la APF, a fin de mejorar la gestión gubernamental y hacer más eficaz la entrega de servicios digitales a la ciudadanía. No obstante, presentó debilidades en la armonización de la normativa de la e.firma y en la coordinación de acciones para la observancia de la EDN.

Como hechos posteriores, el 30 de noviembre de 2018, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por lo que se derogó la facultad de la SFP de definir las políticas de gobierno digital, establecida en el artículo 37, transfiriéndola a la Oficina de la Presidencia de la República, lo cual se sustentó con la suscripción del Acuerdo de traspaso de recursos humanos, materiales y financieros entre esas dependencias, firmado el 28 de diciembre de 2018, lo que constituyó a la SFP un impedimento legal y material para implementar acciones de mejora en las deficiencias identificadas durante la auditoría.

La ASF considera que la entidad que asumió la facultad podría tomar en cuenta las áreas de mejora identificadas en la auditoría, en términos de la elaboración de un diagnóstico en el marco de la operación de la e.firma para identificar las disposiciones normativas que se deben armonizar, a fin de promover su uso, y establecer mecanismos de coordinación para realizar la observancia de la EDN.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Promoción, Divulgación y Evaluación de la Política de Igualdad de Género

Auditoría de Desempeño: 2017-0-35100-07-0126-2018

126-GB

Objetivo

Fiscalizar la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la política en materia de igualdad entre mujeres y hombres, para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2017 y comprendió la fiscalización del desempeño de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en relación con la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNMIMH); el seguimiento y evaluación de los convenios y acuerdos de coordinación suscritos por la Federación y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) en materia de igualdad de género; la protección de los derechos humanos relacionados con la igualdad de género, por medio de la recepción y atención de quejas, la formulación de recomendaciones y la presentación de informes especiales en la materia; la contribución de la CNDH en la generación de información sobre el estado que guarda la situación de la igualdad entre mujeres y hombres, por medio del cumplimiento del objetivo de la observancia referente a la construcción de un sistema de información con capacidad para conocer dicha situación, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia; el Sistema de Evaluación del Desempeño de los programas de la entidad fiscalizada relacionados con la igualdad de género; la información reportada en los documentos de rendición de cuentas sobre la materia auditada, y la colaboración del órgano autónomo en la implementación de medidas para el cumplimiento de las metas de los ODS relacionadas con la igualdad de género.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento del objetivo y metas de la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la PNMIMH.

Antecedentes

La política nacional para la igualdad entre mujeres y hombre tiene su origen en 1974, cuando, como resultado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se reformó el párrafo segundo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reconocer la igualdad jurídica entre el varón y la mujer.

EL 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, la cual representó un avance jurídico importante al optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos, y, con ello, poner como eje la dignidad de las personas, y establecer que las autoridades deben cumplir con la promoción, respeto, protección y garantía los derechos humanos, sin distinción alguna.

En seguimiento a la PNMIMH, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Ejecutivo Federal estableció como estrategia transversal para el desarrollo nacional la “Perspectiva de Género”, al reconocer que la reproducción de roles y estereotipos de género inciden en la desigualdad, la exclusión y la discriminación y, a su vez, repercuten negativamente en el éxito de las políticas públicas, porque sin la participación plena de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional (económico, político, social, civil y cultural), es imposible llevar al país a su máximo potencial.

En congruencia con el PND 2013-2018, se expidió el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) 2013-2018, en el que se reconoció que históricamente a las mujeres se les ha restringido el ejercicio de sus derechos sociales, económicos, políticos, culturales, sexuales y reproductivos mediante prácticas discriminatorias y excluyentes, basadas en estereotipos de género. Asimismo, se reconoció la existencia de desigualdad entre las mujeres y los hombres para acceder con las mismas

oportunidades y trato al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad. Ante ello, se estableció como principal objetivo alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, utilizando para ello la planeación, programación y presupuesto con perspectiva de género, con el fin de contar con políticas públicas alineadas y articuladas entre sí, dirigidas a combatir las causas que impiden y obstaculizan el desarrollo de las mujeres.

Para contribuir en la atención de la problemática referida, en 2017, la CNDH operó los programas presupuestarios (Pp) E013 “Promover, Divulgar, Dar Seguimiento, Evaluar y Monitorear la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y Atender Asuntos de la Mujer”; E002 “Atender al público en general en oficinas centrales y foráneas; así como, solucionar expedientes de presuntas violaciones a los Derechos Humanos”, y M001 “Actividades de apoyo administrativo”, con los objetivos de monitorear, dar seguimiento y evaluar a la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y proteger los derechos humanos relacionados con la igualdad de género, por medio de la recepción y atención de quejas, la emisión de recomendaciones y la presentación de informes especiales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, a fin de contribuir a alcanzar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Con el propósito de que la CNDH cumpliera con los objetivos señalado, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2017, se le asignó a un presupuesto de 30,935.3 miles de pesos para la operación del programa presupuestario E013, de los cuales 30,691.0 (99.2%) fueron etiquetados como erogaciones para la igualdad entre mujeres y hombres en el Anexo 13 de dicho documento; 48,462.1 miles de pesos, para el Pp E002, sin que dichos recursos fueran etiquetados, y 242,102.6 miles de pesos, para el Pp M001, de los que 5,175.1 (2.1%) se destinaron a la igualdad de género.

Resultados

Los resultados de auditoría mostraron que, en 2017, la CNDH llevó a cabo labores de monitoreo, seguimiento y evaluación, pero lo hizo sin que en la LGIMH, ni en la Ley del órgano autónomo, como ordenamiento legal supletorio de ésta, se precisara en qué consistirían dichas atribuciones, ni cuáles son los procedimientos que deben ejecutarse para cumplir con ellas, lo cual, aunado a que no existe un reglamento de la legislación general, limita el alcance de las actividades realizadas por la entidad fiscalizada y la determinación de su utilidad para cumplir con la observancia de la PNMIMH.

Ante la falta de una conceptualización legal para el monitoreo, seguimiento y evaluación en materia de igualdad de género, la CNDH tomó como referentes las definiciones establecidas por ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación en la Ciudad de México y, en 2017, elaboró tres circulares en las que estableció un procedimiento general para ejecutar sus obligaciones.

En 2017, la CNDH llevó a cabo labores de monitoreo por medio de la consulta mensual de la legislación Federal y estatal sobre 31 (100.0%) temas, de los cuales 7 (22.6%) fueron sobre los principios de igualdad y no discriminación, 7 (22.6%) sobre la violencia contra las mujeres, y 12 (38.7%) sobre la tipificación de delitos sexuales y de otro tipo; asimismo, recopiló información sobre la participación política de las mujeres en 5 (16.1%) instancias de gobierno y, con los resultados obtenidos, elaboró un diagnóstico sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular, en el que emitió sugerencias sobre la paridad en el marco político, la prevención de conductas constitutivas de violencia política y la participación equilibrada en los procedimientos electorales; sin embargo, el órgano autónomo no contó con mecanismos que le permitieran generar información sobre la adopción de los temas monitoreados en los 32 estados de la república y la Federación, así como de los efectos de sus sugerencias, ni acreditó contar con criterios para justificar la selección de los temas revisados por año, y la suficiencia de éstos para cumplir con la atribución de monitorear la PNMIMH, a fin de producir información sobre la situación que guarda la igualdad de las mujeres y los hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

De conformidad con lo señalado por la CNDH, el seguimiento de la PNMIMH consiste en recopilar información sobre temas relativos a la igualdad de género, por medio del Sistema de Información para la Observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (SISOBSERVANCIA), así como con la suscripción de convenios de colaboración. Al respecto, se verificó que, en 2017, la entidad fiscalizada no utilizó el sistema referido, solamente empleó la información que obtuvo en 2016 sobre las medidas implementadas por la APF para prevenir, atender y sancionar las conductas de hostigamiento y acoso sexual, para elaborar el “Informe sobre hostigamiento y acoso sexual en la Administración Pública Federal 2015-2016”, en el que estableció sugerencias para que las instituciones públicas implementaran medidas para atender los casos en la materia; además, no acreditó contar con criterios para determinar la temporalidad con la que debe recopilar información y elaborar o

actualizar los estudios realizados, así como la suficiencia de los temas analizados para dar seguimiento a la PNMIMH, ni definió medidas para dar seguimiento a la adopción y efectos derivados de sus sugerencias, a fin de asegurar la utilidad de sus labores en la producción de información sobre la situación que guarda la igualdad de las mujeres y los hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

Respecto de la suscripción de convenios, se constató que, en 2017, el órgano autónomo firmó uno con la Secretaría de la Función Pública, a fin de fortalecer los instrumentos de la PNMIMH y coadyuvar en las acciones operativas establecidas en la LGIMH. La CNDH precisó que, como resultado, obtuvo información del Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), lo que le permitió presentar en el estudio de puestos y salarios 2017 datos completos, precisos y homogéneos, pero no acreditó lo referido, ni el avance en el cumplimiento del convenio.

En relación con el seguimiento de los convenios y acuerdos de coordinación suscritos por la Federación, en coparticipación del INMUJERES, en materia de igualdad de género, se verificó que, en diciembre de 2017, el órgano autónomo elaboró el “Proyecto de seguimiento y evaluación de los convenios y acuerdos de coordinación entre instituciones de la APF”, en el que señaló que el primer paso para cumplir su obligación sería solicitar información al INMUJERES sobre los convenios suscritos. Al respecto, se constató que la CNDH requirió y analizó la relación de todos los convenios suscritos, y, con base en ello, elaboró el “Reporte de análisis de revisión de convenios y propuesta de nuevo protocolo para seguimiento y evaluación de resultados de los convenios firmados entre INMUJERES e instituciones de la APF”, en el que determinó que, como prueba piloto, realizaría el seguimiento y evaluación de 13 (16.7%) de los 78 (100.0%) convenios reportados como vigentes por el Instituto, por medio de la aplicación de una encuesta con el SISOBSERVANCIA, la cual está siendo elaborada y le permitirá detectar áreas de mejora para poder evaluar todos los convenios, a partir de 2020, con la herramienta denominada “Observatorio de Convenios en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres”; sin embargo, el órgano autónomo no acreditó contar con mecanismos que le permitan asegurar la consolidación del observatorio referido, a fin de cumplir con la obligación de dar seguimiento y evaluar los convenios suscritos en materia de igualdad de género.

En 2017, la CNDH llevó a cabo la evaluación de la PNMIMH mediante la “Encuesta Nacional en Vivienda sobre la percepción de la igualdad y la no discriminación por razones de género”, la cual fue aplicada a 8,500 personas, por medio de la contratación de una empresa con un costo de 2,099.5 miles de pesos. Se verificó que, con la encuesta, la entidad fiscalizada obtuvo información sobre la percepción de la población en relación con los derechos humanos y el nivel de desigualdad, discriminación y violencia que se vive en los ámbitos económico, político, social, civil y cultural; sin embargo, se verificó que la CNDH no contó con un diagnóstico o criterios metodológicos en el que se justificaran los temas incorporados a la encuesta, a fin de comprobar que dicho instrumento y los temas abordados en ella fueran los idóneos y suficientes para evaluar la PNMIMH y producir información sobre el estado que guarda la situación de la igualdad entre mujeres y hombres, y los efectos de las políticas públicas aplicadas en la materia. Asimismo, se constató que los datos reportados por la encuestadora en los resúmenes ejecutivos, no se correspondieron con las bases de datos que contuvieron todas las respuestas.

Con los resultados de las actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación determinadas y realizadas por la CNDH, en 2017, se verificó que la entidad fiscalizada ejecutó labores para observar lo referente a 24 (60.0%) de las 40 acciones de la PNMIMH, definidas en la LGIMH, sin acreditar los criterios con los que determinó la elección de temas y la utilidad de éstos para producir información sobre la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres.

Con base en lo expuesto, se constató que, en 2017, la CNDH no cumplió con todos los elementos de la observancia de la PNMIMH señalados en la LGIMH, debido a que con sus labores de monitoreo, seguimiento y evaluación elaboró estudios, informes y diagnósticos en materia de igualdad y difundió información sobre la igualdad de género, pero no acreditó que con ellas recibió información sobre medidas y actividades puestas en marcha por la administración pública en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y evaluó el efecto en la sociedad de las políticas y medidas que afectan a los hombres y a las mujeres en materia de igualdad.

Asimismo, se constató que, a 2017, la CNDH no había construido el sistema de información con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia que le mandata la LGIMH.

En relación con la protección de los derechos humanos relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres, se constató que, en 2017, la Cuarta Visitaduría General, por medio de la Dirección de Quejas sobre Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres, atendió los 348 (100.0%) escritos de queja recibidos, de los cuales 157 (45.1%) fueron calificados como presuntas violaciones a los derechos humanos; 129 (37.1%) como remisiones, y 62 (17.8%) como orientaciones directas. Asimismo, se constató que, en ese año, la CNDH concluyó 227 expedientes de quejas relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres, cuyo trámite inició entre 2014 y

2017, de los cuales el 27.3% (62) fue solucionado durante el proceso; el 23.3% (53) por no existir materia; el 1.0% (2) por orientación jurídica; el 6.6% (15) por haberse dictado la recomendación; el 1.3% (3) mediante la conciliación entre las partes y el 40.5% (92) se encontraba en proceso de conclusión, al cierre de ese año; además, emitió una recomendación general con el propósito de promover la no recurrencia de la violencia obstétrica y aquellas prácticas que vulneren los derechos humanos de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio.

Como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, se verificó que, en 2018, la entidad fiscalizada emitió los manuales de procedimientos referentes a la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la PNMIMH en los que precisó en qué consisten dichas atribuciones, así como el procedimiento que debe ejecutar su personal para cumplir con los alcances determinados. Sin embargo, se identificó que el órgano autónomo no contó con diagnósticos en los que justificara y sustentara que los procedimientos definidos serían los adecuados y suficientes para la ejecución de sus labores en el marco de la observancia de la política, a fin de producir información sobre la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

En relación con la construcción del sistema con capacidad para conocer la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, la entidad fiscalizada acreditó que, a finales de 2018, empezó a operar el Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, el cual está conformado por información, derivada de fuentes nacionales e internacionales, relacionada con la igualdad de género en los ámbitos demográfico, económico, educativo, espacial, político, sanitario, sociocultural y de violencias. La CNDH precisó que, a la fecha de cierre del presente informe, contaba con 111 indicadores incorporados gradualmente en la plataforma. Sin embargo, se constató que no existe una vinculación entre la información generada por las actividades que el órgano autónomo definió como parte de la observancia en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la PNMIMH y el contenido del Atlas.

Al respecto, la CNDH precisó que, a partir de 2019, tomará en cuenta la información cargada en el Atlas para la ejecución de la observancia, pero no acreditó contar con criterios que aseguren que dicha información le permitirá monitorear, dar seguimiento y evaluar todos los aspectos de la PNMIMH, a fin de que sus labores sean útiles para informar sobre la situación que guarda la igualdad entre mujeres y hombres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia.

Consecuencias Sociales

A 12 años de la publicación de la LGIMH, la CNDH ha realizado actividades relacionadas con el monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres, pero no cuenta con evidencia que acredite que los resultados obtenidos contribuyeron a informar sobre el estado que guarda la igualdad entre hombres y mujeres, y el efecto de las políticas públicas aplicadas en esta materia, ya que, si bien se encuentra en operación el “Atlas de Igualdad y Derechos Humanos”, éste se compone por información sobre la igualdad de género en los ámbitos geográfico, político, económico, educativo, sanitario, sociocultural, espacial y de violencia con la cual, derivada de diversas fuentes nacionales e internacionales que no corresponden a las actividades llevadas a cabo por el órgano autónomo en la materia, lo que limita la contribución de la CNDH en el logro de la igualdad sustantiva en beneficio de los 129,163.3 miles de mexicanos, de los que el 50.2% (64,851.3 miles) son mujeres y el 49.8% (64,311.9 miles), hombres.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 observaciones las cuales generaron: 15 Recomendaciones al Desempeño.

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

Dictamen

En opinión de la ASF, a 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos realizó labores para llevar a cabo el monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNMIMH), debido a que, en relación con el primero, realizó una revisión mensual de la legislación Federal y estatal de 31 temas sobre los principios de igualdad y no discriminación, la violencia contra las mujeres y la tipificación de delitos sexuales, y recopiló información sobre la participación política de las mujeres; suscribió un convenio con la SFP para fortalecer los instrumentos de la PNMIMH; inició las gestiones para dar seguimiento a los convenios y acuerdos de coordinación entre instituciones de la APF en materia de igualdad de género y, como parte de la evaluación, aplicó la “Encuesta Nacional en Vivienda sobre la percepción de la igualdad y la no discriminación por razones de género”; en materia de protección, atendió 157 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos relacionados con la igualdad de género, y emitió 16 recomendaciones y 1 recomendación general orientada a promover la no recurrencia de la violencia obstétrica, con lo cual con lo cual contribuyó a garantizar el ejercicio de las garantías referidas; además, para cumplir el objetivo de la observancia, inició las

gestiones para la construcción del Atlas de Igualdad y Derechos Humanos”, el cual incorporaría información sobre la situación de las mujeres en los ámbitos geográfico, político, económico, educativo, sanitario, sociocultural, espacial y de violencia.

Sin embargo, en 2017, la observancia de la PNMIMH fue deficiente porque se realizó sin contar con una conceptualización y procedimientos específicos para ejecutar las atribuciones de monitoreo, seguimiento y evaluación, así como sin diagnósticos o criterios metodológicos que permitieran determinar si el alcance de las labores referidas era suficiente para observar los ámbitos económico, político, social, civil y cultural de los objetivos de la política de igualdad; además, la CNDH no acreditó contar con criterios para asegurar que los resultados de sus actividades de observancia se vincularan con el Atlas de Igualdad y Derechos Humanos, lo cual, a 12 años de la publicación de la LGIMH, limita la capacidad de la entidad fiscalizada para informar sobre el estado que guarda la situación de la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, así como sobre el efecto de las políticas públicas aplicadas en la materia, y, con ello, su contribución a alcanzar la igualdad sustantiva.

Con la atención de las recomendaciones se contribuirá a que la CNDH elabore los diagnósticos y criterios metodológicos necesarios para justificar la selección de los temas que analiza como parte de la observancia y para analizar la suficiencia y pertinencia de los procedimientos determinados; implemente mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de las sugerencias emitidas en materia de igualdad de género; asegure el cumplimiento de cada una de las características de política definida en la LGIMH, y establezca los mecanismos que aseguren la integración de los resultados de sus labores en materia de igualdad de género en el en el “Atlas de Igualdad y Derechos Humanos”, para asegurar la producción de información sobre la situación de la igualdad entre mujeres y hombres, y con ello, su contribución al logro de la igualdad sustantiva.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Igualdad de Género, analice la pertinencia de adicionar la definición de las actividades de monitoreo, seguimiento y evaluación que son parte de la observancia de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como la emisión de su reglamento, a fin de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenga referentes que le permitan cumplir con sus atribuciones en la materia, para informar sobre la situación del estado que guarda la igualdad entre mujeres y hombres y, con ello, contribuir en el logro de la igualdad sustantiva.

Instituto Federal de Telecomunicaciones

Ingresos Obtenidos por la Licitación Pública para Concesionar el Uso, Aprovechamiento y Explotación Comercial de la Banda FM y AM

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-43100-15-0131-2018

131-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera de los ingresos a fin de verificar que la determinación, entero, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa; así como los mecanismos de ejecución, control y supervisión que implementó el instituto para el desarrollo del proceso licitatorio.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	1,036,188.7
Muestra Auditada	1,036,188.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

El universo seleccionado se integró por los ingresos obtenidos de la “Licitación Pública para Concesionar el Uso, Aprovechamiento y Explotación Comercial de 191 Frecuencias en el Segmento de 88 a 106 MHz de la Banda de Frecuencia Modulada y de 66 Frecuencias en el Segmento de 535 a 1605 KHz de la Banda de Amplitud Modulada para la prestación del Servicio Público de Radio Difusión Sonora”, denominada IFT-4, correspondientes a los conceptos siguientes: 954,912.0 miles de pesos de “Aprovechamiento de las contraprestaciones de las concesiones para el uso, aprovechamiento o explotación del espectro radioeléctrico para uso comercial”; 64,592.0 miles de pesos de “Garantías de Seriedad de conformidad a lo establecido en el numeral 8 de las Bases de la licitación y al artículo 91-B, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)”, y 16,684.7 miles de pesos de “Derechos por el estudio de la solicitud, y en su caso, expedición del título o prórroga de concesiones en materia de telecomunicaciones o radiodifusión, para el uso, aprovechamiento o explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico de uso destinado, o para la ocupación y explotación de recursos orbitales”, que totalizaron 1,036,188.7 miles de pesos, de los cuales se revisó el 100.0%.

Antecedentes

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, además de ejercer de forma exclusiva las facultades en materia de competencia económica en dichos sectores.

El IFT se creó conforme a lo siguiente:

- El 11 de junio de 2013 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones para los artículos 6, 7, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

RESUMEN DE LAS MODIFICACIONES A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo	Concepto
Artículo 6, párrafo tercero y Apartado B.	El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información, comunicación y a la radiodifusión, además de brindar los beneficios de cultura a toda la población, así como el fomento de los valores de la identidad nacional.
Artículo 7	Tener derecho a difundir opiniones a través de frecuencias radioeléctricas.
Artículo 27	Se otorgará la concesión de explotación, de uso o de aprovechamiento de los recursos nacionales a los particulares por parte del Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo radiodifusión y telecomunicaciones que serán otorgadas por parte del Instituto Federal de Telecomunicaciones.
Artículo 28	El instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, actividad que ejercerá para eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia, imponer límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, y vigilar las prácticas monopólicas. Las concesiones de radiodifusión sonora serán otorgadas mediante licitación pública, y asegurando el menor precio de los servicios al usuario final.

FUENTE: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- El 10 de septiembre de 2013 se integró el instituto con el nombramiento de los comisionados que conformaron el órgano de gobierno y la designación de su presidente, una vez integrado, pasaron los recursos humanos, financieros y materiales de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, para que el instituto contara con unidades administrativas que le permitieran ejercer sus facultades y efectuar los procedimientos a su cargo.
- El 23 de septiembre de 2013 se publicó en el DOF el Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, para garantizar el debido ejercicio de las facultades del instituto y otorgar certeza y seguridad jurídica a su actuación, como órgano regulador de las telecomunicaciones y la radiodifusión, así como en materia de competencia económica en dichos sectores.
- El 14 de julio de 2014 se expidió la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, la cual otorgó al IFT diversas atribuciones en materia de telecomunicación y radiodifusión, entre las que se encuentra la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico.

En la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión se indica que el espectro radioeléctrico constituye un bien de uso común que está sujeto al régimen de dominio público de la Federación y representa el espacio que permite la propagación de ondas electromagnéticas, cuyas bandas de frecuencia se fijan convencionalmente por debajo de los 3,000 Giga Hertz⁶⁶, éste se clasifica en: espectro de uso libre; espectro para usos determinados; espectro para uso oficial; espectro para usos experimentales, y espectro reservado.

El espectro electromagnético es la distribución energética o la totalidad de frecuencias en que puede presentarse cualquier forma de energía electromagnética; en un objeto se le denomina así a la radiación electromagnética que emite (espectro de emisión) o absorbe (espectro de absorción) una sustancia⁶⁷.

El comportamiento de la radiación electromagnética depende de su longitud de onda, en las que las frecuencias más altas tienen longitudes de onda más cortas, y las frecuencias inferiores tienen longitudes de onda más largas; esas ondas se miden con Hertz (Hz), que es la medida internacional para las unidades de frecuencia⁶⁸.

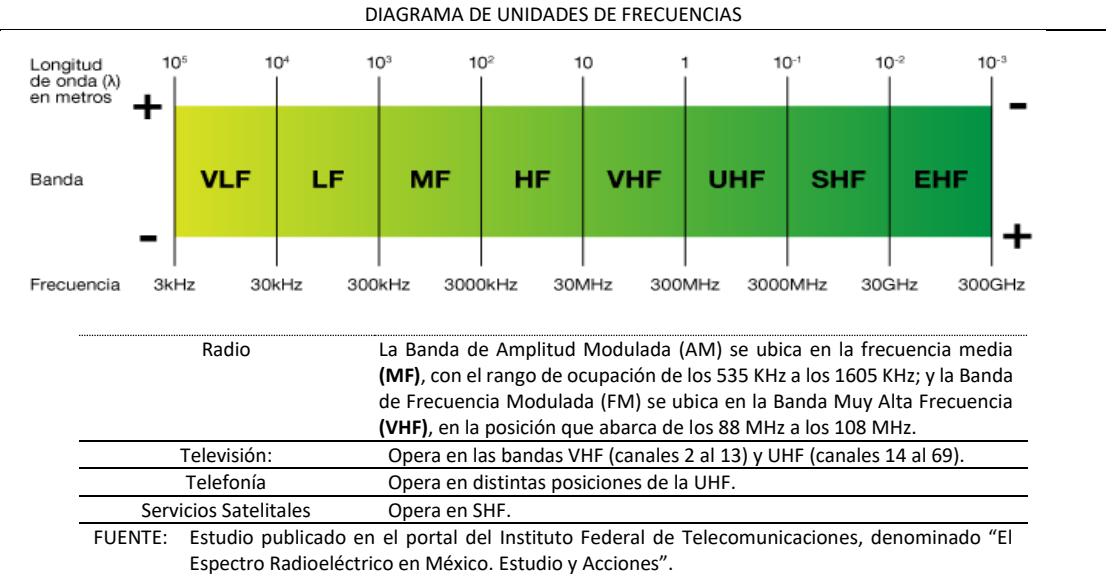
⁶⁶ La frecuencia es una medición de repeticiones en un lapso de tiempo determinado aplicable, entre otros, a las ondas sonoras, sus unidades de medida se realizan en Hertzios, ya que representan ciclos por segundo, son Kilo Hertz (KHz), Mega Hertz (MHz) y Giga Hertz (GHz) y de acuerdo a la tabla siguiente:

Prefijo	Valor
K	1 KHz= 1000 Hz= $1 \cdot 10^3$ Hz
M	1 MHz= 1000 kHz= $1 \cdot 10^6$ Hz
G	1 GHz= 1000 MHz= $1 \cdot 10^9$ Hz

⁶⁷ Fuente: https://www.espectrometria.com/espectro_electromagnetico, consulta del día 12 de noviembre de 2018; se consultó la conceptualización del espectro, sus características e importancia dentro de la radiodifusión sonora.

⁶⁸ Fuente: <https://www.who.int/peh-emf/about/WhatIsEMF/es/>, se consultó el día 12 de noviembre de 2018, la conceptualización de la unidad de medida del espectro radioeléctrico de acuerdo a la definición de los campos radio magnéticos establecidos de los criterios generales de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Aquellas unidades de frecuencias que se sitúan por debajo de los 3,000 GHz, se utilizan para brindar diversos servicios con fines específicos, mediante bandas con determinados rangos de frecuencias asignados, como se muestra en el diagrama siguiente:



Asimismo, el espectro radioeléctrico es un recurso escaso y de un valor importante que se refleja en la economía y la tecnología, por lo cual, su administración y planeación es una labor estratégica que repercute en aspectos económico-sociales de un país y que obedece también a criterios internacionales para su debida regulación⁶⁹; por ello, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)⁷⁰ determinó criterios generales aplicables al espectro radioeléctrico y a la adjudicación de frecuencias radioeléctricas.

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece que el IFT debe expedir anualmente un programa de uso y aprovechamiento de bandas de frecuencias de espectro, que serán objeto de una licitación o que podrán asignarse directamente, ese programa debe contener, al menos, los servicios que pueden prestarse a través de dichas frecuencias, su categoría, modalidades de uso y coberturas geográficas.

Por lo anterior, en el programa de 2016 se consideró una licitación pública para la asignación de concesiones de radiodifusión sonora, que se denominó “IFT-4”, para la cual se previó una mayor infraestructura, ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de los servicios, contribuyendo en la eliminación de barreras de competencia y de la libre concurrencia, al hacer público el espectro radioeléctrico, y dar acceso a un insumo como es el espectro en los sectores de telecomunicación y radiodifusión; además, el programa promovería la diversidad y pluralidad de la información en los sectores sociales y públicos, para difundir contenidos de carácter educativo, científico, cultural comunitario o de pueblos indígenas⁷¹.

La convocatoria, las bases, los apéndices y anexos de la Licitación Pública IFT-4 se publicaron en el DOF del 20 de junio de 2016 y se constituyó como la primera licitación pública, realizada por el instituto, para la asignación de concesiones de radiodifusión sonora para el Uso, Aprovechamiento y Explotación Comercial, en la que se otorgarían las frecuencias siguientes:

- 191 frecuencias de la banda de frecuencia modulada (FM) en el segmento de 88 a 106 Kilo Hertz (KHz).
- 66 frecuencias de la banda de amplitud modulada (AM) en el segmento de 535 a 1 605 Kilo Hertz (KHz).

⁶⁹ Fuente: “El espectro radioeléctrico en México. Estudio y Acciones”, realizado en 2013 por la Comisión Federal de Telecomunicaciones a petición de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

⁷⁰ La Unión Internacional de Telecomunicaciones es el organismo internacional para las Tecnologías de la Información y el encargado de atribuir el espectro radioeléctrico y las órbitas de satélite a escala mundial.

⁷¹ Nota. Una consideración de la licitación pública del espectro radioeléctrico es que ésta sea gratuita y difundida en todos los sectores.

Mecánica de la licitación elegida

El incremento en el uso del espectro y la consecuente congestión de las bandas de frecuencia, especialmente en las zonas urbanas más densamente pobladas, obligaba a los reguladores a buscar diversos enfoques para mejorar la eficiencia en la utilización del espectro, para lo cual había dos aspectos relacionados con los procesos licitatorios: los mecanismos o procesos de la licitación y la fijación de los precios de referencia aplicables a determinados métodos de licitación.

Uno de esos enfoques era la subasta⁷², que gozaba de robustez, al focalizarse directamente en el ámbito económico y en un mercado específico. Las subastas se consideraban uno de los mecanismos más transparentes en la asignación de bienes escasos, pero no garantizaba la eficacia económica o el máximo bienestar del consumidor en mercados que no son competitivos, toda vez que un operador dominante podía poseer el poder de ese mercado.

En tal virtud, el IFT decidió que para la presentación de ofertas en las licitaciones se ocuparía el Mecanismo Simultáneo Ascendente (MSA), que consiste en la licitación simultánea de la totalidad de los concursos previstos, mediante rondas de posturas sucesivas para cada concurso, en las que la nueva postura deberá incrementar la postura anterior, y el proceso se detendría cuando ningún otro interesado presentara una postura mayor.

Resultados

1. El 14 de junio de 2016, el Pleno del IFT aprobó la licitación pública y sus bases, así como sus apéndices y anexos, de donde se concluyó que la licitación pública tuvo por objeto concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de 191 frecuencias en el segmento de 88 a 106 MHz de la Banda de Frecuencia Modulada (FM), y 66 frecuencias en el segmento de 535 a 1605 kHz de la Banda de Amplitud Modulada (AM), para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora (licitación Núm. IFT-4). En el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 20 de junio de 2016, se publicaron la convocatoria, las bases, los apéndices y anexos de la licitación pública IFT-4 a desarrollarse en cuatro etapas; de ello, se constataron los estudios, los criterios nacionales, la observancia del marco jurídico nacional e internacional, así como las valoraciones y las referencias que consideraron para determinar las etapas del proceso licitatorio.
 2. El IFT estableció una metodología para calcular el Valor Mínimo de Referencia, que se utilizó como referencia inicial de los precios para licitar las frecuencias de radiodifusión sonora, asimismo, se comprobó que su determinación se realizó conforme a esa metodología.
 3. En la primera etapa de la licitación, el IFT recibió manifestaciones de interés para participar en la licitación pública y aceptó a 421 interesados que presentaron la información y documentación necesaria; se comprobó que los interesados realizaron preguntas de las bases de licitación, las cuales fueron contestadas por el IFT y publicadas en el portal del instituto; asimismo, se confirmó que el IFT revisó la información entregada y emitió los oficios de prevención a los interesados, con lo cual se constató que el IFT cumplió con la norma aplicable a la metodología diseñada y a los plazos que estableció en el desarrollo de la primera etapa del proceso licitatorio.
 4. Se constató que, para la segunda etapa, el instituto efectuó el análisis de la información de los participantes, con la verificación de su cumplimiento de los criterios siguientes: i) que el interesado no tuviera, directa o indirectamente concesiones de espectro radioeléctrico para prestar servicios comerciales de radiodifusión sonora, AM y FM, en las localidades a participar, ii) que la suma de la cobertura en términos de población, no fuera mayor que el 20% de la población a nivel nacional; iii) que los Grupos de Interés Económicos no rebasaran el 30% respecto al total de las frecuencias concesionadas de uso comercial; y iv) que los participantes gestionaran y presentaran al instituto una garantía de seriedad.
- El instituto emitió la constancia a 166 interesados y no permitió la continuidad de 255 de ellos, en virtud de diversos incumplimientos de los requisitos para participar en el proceso licitatorio.
5. La tercera etapa correspondió a la presentación de ofertas en los que participaron 166 interesados que obtuvieron su constancia de participación; el instituto acreditó cumplir con el mecanismo por el que se determinaron los puntajes para cada participante, a fin de establecer a los ganadores; asimismo, se efectuó el cálculo de 208 ofertas presentadas por los interesados, que correspondieron a 177 de las frecuencias

⁷² Subastas: Son un enfoque basado en las condiciones de mercado en el cual las licencias se otorgan a la oferta más alta presentada.

de la Banda FM, y 31 a las frecuencias de la Banda AM, y se constató que se calcularon conforme a la norma establecida.

6. En la licitación pública IFT-4, se concursaron 257 concesiones, las cuales están integradas por 191 frecuencias de la Banda de FM, y 66 frecuencias de la Banda de AM. Se otorgaron 141 concesiones por 954,912.0 miles de pesos y 116 concesiones se declararon desiertas, de las otorgadas corresponden 27 a frecuencias de la Banda de AM por 106,062.0 miles de pesos y 114 de la Banda de FM por 848,850.0 miles de pesos; lo anterior se constató mediante la emisión de Dictámenes Técnicos y Jurídicos con los que se acreditó la validez de los resultados.
7. Se comprobó que se realizaron 546 pagos por 30,558 pesos por concepto de derechos, que totalizaron 16,684.7 miles de pesos, mediante el formato Hoja de Ayuda para el pago en ventanilla bancaria de los Derechos, Productos y Aprovechamientos E-5; también se recibieron 954,912 miles de pesos de Aprovechamientos por la contraprestación de las bandas asignadas a los ganadores por 141 concesiones y el cobro de 64,592.0 miles de pesos de garantías de seriedad de 22 ganadores que no cumplieron con la contraprestación.
8. De las pruebas efectuadas se concluye que la licitación IFT-4 produjo ingresos por Derechos, Aprovechamientos y Garantías de seriedad por 1,036,188.7 miles de pesos, que se registraron contablemente de conformidad con la normativa y que el instituto presentó la documentación soporte del cobro de los ingresos por los derechos y aprovechamientos.
9. Se constató que el IFT implementó mecanismos para identificar y obtener información de los participantes en materia de competencia económica, la cual fue analizada por la Unidad de Competencia Económica (UCE) para emitir dictámenes técnicos de la situación de cada participante. Se verificó que se emitieron 17 dictámenes técnicos, en los que se determinó la exclusión de igual cantidad de participantes, en uno o varios lotes en los que pretendieron concursar y que se vinculaban con una sola localidad.

Dictamen

El presente se emite el 28 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera de los ingresos a fin de verificar que la determinación, entero, registro contable y presentación en la Cuenta Pública se realizaron conforme a la normativa; así como los mecanismos de ejecución, control y supervisión que implementó el instituto para el desarrollo del proceso licitatorio, se concluye que la autoridad realizó el proceso licitatorio, que se estableció con base en estudios del espectro radioeléctrico y el marco de referencia internacional, de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y las “Bases para la licitación pública para concesionar el uso, aprovechamiento y explotación comercial de 191 frecuencias en el segmento de 88 a 106 MHz de la banda de frecuencia modulada y de 66 frecuencias en el segmento de 535 a 1605 KHz de la banda de amplitud modulada, para la prestación del servicio público de radiodifusión sonora”.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**Gestión Financiera**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-44100-15-0135-2018

135-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas.

Alcance**EGRESOS**

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	738,982.9
Muestra Auditada	712,672.6
Representatividad de la Muestra	96.4%

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) reportó en la Cuenta Pública 2017 un presupuesto ejercido por 738,982.9 miles de pesos en las partidas que se enlistan en el cuadro siguiente, de los cuales, para su revisión, se seleccionaron 712,672.6 miles de pesos que representan el 96.4 % conforme a lo siguiente:

Muestra seleccionada
(miles de pesos)

Número de Partida	Nombre de la Partida	Importe Ejercido	Importe Revisado	Porcentaje
11301	Sueldos base	79,108.0	79,108.0	100.0%
12101	Honorarios	12,644.1	12,644.1	100.0%
13101	Prima quinquenal por años de servicios efectivos prestados	178.9	178.9	100.0%
13201	Primas de vacaciones y dominical	2,082.0	2,082.0	100.0%
13202	Aguinaldo o gratificación de fin de año	81,106.8	81,106.8	100.0%
14101	Aportaciones al ISSSTE	7,909.6	7,909.6	100.0%
14105	Aportaciones al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez	2,510.1	2,510.1	100.0%
14201	Aportaciones al FOVISSSTE	3,953.0	3,953.0	100.0%
14301	Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro	1,581.2	1,581.2	100.0%
14302	Depósitos para el ahorro solidario	2,774.4	2,774.4	100.0%
14401	Cuotas para el seguro de vida del personal civil	3,246.1	3,246.1	100.0%
14403	Cuotas para el seguro de gastos médicos del personal civil	7,576.6	7,576.6	100.0%
14404	Cuotas para el seguro de separación individualizado	58,335.5	58,335.5	100.0%
14405	Cuotas para el seguro colectivo de retiro	332.8	332.8	100.0%
15402	Compensación garantizada	353,326.4	353,326.4	100.0%
15403	Asignaciones adicionales al sueldo	649.0	649.0	100.0%
15901	Otras prestaciones	20,239.9	20,239.9	100.0%
22104	Productos Alimenticios para el personal de las instalaciones de las dependencias y entidades	1,674.5	1,200.3	71.7%

Número de Partida	Nombre de la Partida	Importe Ejercido	Importe Revisado	Porcentaje
26103	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios administrativos	536.0	536.0	100.0%
29301	Refacciones y accesorios menores de mobiliario y equipo de administración, educacional y recreativo	363.4	361.3	99.4%
32303	Arrendamiento de equipo de telecomunicaciones	10,198.0	10,198.0	100.0%
32301	Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	9,734.3	8,044.2	82.6%
33301	Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas	24,493.8	22,417.5	91.5%
33304	Servicios de mantenimiento de aplicaciones informáticas	3,322.2	3,099.5	93.3%
33602	Otros Servicios Comerciales	3,359.6	875.3	26.1%
33604	Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	3,582.7	145.6	4.1%
33903	Servicios Integrales	1,467.6	946.6	64.5%
35101	Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios administrativos	11,328.2	8,233.3	72.7%
37204	Pasajes terrestres nacionales para Servidores Públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales.	270.4	30.4	11.2%
37504	Viáticos Nacionales para Servidores Públicos en el desempeño de sus funciones oficiales	2,025.4	736.8	36.4%
37602	Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales.	1,100.1	1,100.1	100.0%
37104	Pasajes aéreos nacionales para Servidores Públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales.	4,250.3	4,140.9	97.4%
37106	Pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales.	960.1	849.3	88.5%
44102	Gastos por servicio de traslado de personas	811.7	644.0	79.3%
38301	Congresos y convenciones	8,050.9	4,950.5	61.5%
51101	Mobiliario	1,328.4	1,328.4	100.0%
51501	Bienes Informáticos	12,570.9	5,280.2	42.0%
Total		738,982.9	712,672.6	96.4%

Fuente: Estado del Ejercicio de Presupuesto del INAI al 31 de diciembre de 2017.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de garantizar, en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, antes conocido como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), el cual cambió de nombre en mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Su órgano máximo de dirección es el Pleno integrado por 7 comisionados designados por la Cámara de Senadores y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quienes sesionan periódicamente y cumplen con las funciones que se establecen en la Constitución y en leyes aplicables en la materia, cuya misión es promover, en todo momento, la Transparencia, el Acceso a la información y la Protección de los datos personales. De entre los comisionados que integran el Pleno está el titular de la Presidencia quien representa al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ante cualquier autoridad, persona o ente privado o público, ya sea nacional o internacional, y quien cuenta con voto de calidad para definir, en caso de empate, los asuntos discutidos en las sesiones.

Resultados

Omisión en el reintegro de recursos generados por concepto de vacancia; trabajadores con parentesco entre sí adscritos a una misma área; vinculación entre los proveedores participantes en los procedimientos de

adjudicación; y procedimientos de adquisición no apegados a los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 1,863,515.83 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 observaciones, las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 8 restantes generaron: 4 Recomendaciones, 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 1 Pliego de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 30 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se señala en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto por algunos aspectos observados de los cuales destacan los siguientes:

Omisión en el reintegro de recursos generados por concepto de vacancia; trabajadores con parentesco entre sí adscritos a una misma área; vinculación entre los proveedores participantes en los procedimientos de adjudicación; y procedimientos de adquisición no apegados a los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Comisión Reguladora de Energía**Temporada Abierta 1.1**

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-45100-15-0137-2018

137-GB

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera en el proceso de subasta y asignación de capacidad de la infraestructura de almacenamiento y transporte por ducto de petrolíferos asociados a los Sistemas Rosarito y Guaymas, el precio de la tarifa mínima, los contratos de prestación de servicios, su registro y presentación en la Cuenta Pública.

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universe Seleccionado	789,810.4
Muestra Auditada	622,983.7
Representatividad de la Muestra	78.9%

El universo por 789,810.4 miles de pesos, correspondió a los ingresos por los servicios que prestó en 2017 Pemex Logística a sus dos clientes mediante 34 contratos, de los cuales se seleccionaron, por muestreo aleatorio, 23 contratos por 622,983.7 miles de pesos.

Antecedentes

En el apartado II “Abasto de energéticos a precios competitivos”, inciso iii “Nuevo modelo de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados”, del documento “Reforma Energética”, publicado por la Secretaría de Energía, se menciona que México no cuenta con la infraestructura suficiente ni adecuada para transportar y distribuir el petróleo, el gas natural ni sus derivados, para satisfacer las necesidades de la industria y de los hogares mexicanos, con lo que se originan mayores costos de transporte, precios altos en esos productos y restricciones en el crecimiento de la industria.

En el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, Artículo Único, transitorio Décimo, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2013, se estableció que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal, la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a la cual le corresponde *“en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos...”*.

Con motivo del decreto referido, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Hidrocarburos y la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, publicadas en el DOF el 11 de agosto de 2014.

El 12 de enero de 2016, la CRE publicó en el DOF las “Disposiciones administrativas de carácter general en materia de acceso abierto y prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos”, las cuales son aplicables a las actividades de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos, incluyendo el gas licuado de petróleo, así como el transporte por ducto y el almacenamiento vinculado a ductos de petroquímicos, que se realicen a partir de la fecha de entrada en vigor de dichas disposiciones, al amparo de permisos obtenidos con anterioridad o posterioridad a la expedición de la Ley de Hidrocarburos.

En el artículo 4, fracción XXXVII, de la Ley de Hidrocarburos se define como Temporada Abierta al *“Procedimiento regulado por la CRE que, con el propósito de brindar equidad y transparencia en la asignación o adquisición de capacidad disponible a terceros de un sistema o de un nuevo proyecto, o con motivo de una renuncia permanente de capacidad reservada, debe realizar un permisionario de transporte, almacenamiento o distribución de*

hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos para ponerla a disposición del público, a efecto de reasignar capacidad o determinar las necesidades de expansión o ampliación de capacidad”.

Por tanto, la CRE aprobó a Pemex Transformación Industrial (PTRI) la asignación de la capacidad de almacenamiento y transporte por ducto, de manera previa a la subasta de la etapa 1.1 de la Temporada Abierta de Pemex Logística (PLOG).

La Temporada Abierta 1.1 de PLOG constó de las fases siguientes:

1. Solicitud de participación y precalificación. Los interesados exponen su necesidad del servicio, para lo cual deben acreditar su existencia legal mediante la remisión de un conjunto de requisitos formales (acta constitutiva, permisos, poderes, Registro Federal de Contribuyentes, etc.). Los interesados deben presentar el comprobante de pago para acceder al Data Room y participar en la fase de recepción de propuestas. Los resultados se comunican al interesado mediante la plataforma electrónica.
2. Recepción de propuestas. Las empresas precalificadas presentan las propuestas de contratación de los servicios por medio de la plataforma electrónica. En forma previa a la presentación de la propuesta, el interesado deberá otorgar una garantía de seriedad.
3. Evaluación y aceptación. PLOG evalúa las propuestas presentadas por los interesados precalificados con base en la maximización del valor presente neto para PLOG.
4. Final del procedimiento. Los interesados, a quienes le sea asignada capacidad, tendrán que presentar las garantías financieras establecidas en los términos y condiciones generales aprobados por la CRE a PLOG, para suscribir el contrato de prestación de servicio de almacenamiento o transporte bajo la modalidad de reserva contractual.

Las tarifas aplicables en la Temporada Abierta serán las que resulten del proceso de subasta.

En noviembre de 2016, la CRE aprobó la propuesta de Temporada Abierta, mediante la cual PLOG rentó a los nuevos comercializadores la capacidad de almacenamiento y transporte disponible en sus sistemas, por un tiempo determinado. En mayo de 2017, se realizó el fallo de la primera etapa del procedimiento de Temporada Abierta de PLOG en los estados de Baja California y Sonora (Sistema Guaymas y Sistema Rosarito).

Resultados

- Pemex Logística (PLOG) solicitó la suspensión del procedimiento de subasta y asignación de capacidad de la Etapa 1.1, ya que detectó un error en la metodología utilizada en el procedimiento de Temporada Abierta 1.1, por lo cual la Comisión Reguladora de Energía (CRE) aceptó suspender el procedimiento a fin de que se evaluara y analizara detalladamente la metodología. En este sentido, es necesario que se detalle un proceso que involucre a PLOG y a la CRE, para evitar suspensiones en las Temporadas Abiertas.
- La CRE impuso a PLOG, la multa por 12,445.9 miles de pesos, debido a que no hizo del conocimiento de la CRE, las condiciones especiales pactadas en los contratos con la empresa ganadora y con Pemex Transformación Industrial (PTRI), por un monto de 1,132.3 miles de pesos. Asimismo, por omitir presentar la información requerida por la CRE mediante los oficios del 23 de noviembre de 2017 y 26 de febrero de 2018; obteniéndose un monto de 11,323.5 miles de pesos. PLOG manifestó y ofreció las pruebas que estimó pertinentes para sustentar su defensa y desvirtuar las infracciones y el Juzgado emitió sentencia favorable a PLOG a fin de que la CRE dicte una nueva resolución en la que deje infundado el acto reclamado. Por lo anterior, PLOG debe presentar los procedimientos que se emitirán y distribuirán entre las áreas correspondientes, que aseguren el cumplimiento de los requerimientos de la CRE en los plazos señalados, para evitar los incumplimientos y las sanciones económicas que emita la Comisión.
- En la base de datos de contratos suscritos con motivo de la Temporada Abierta 1.1, PLOG incluyó nueve contratos de servicios de almacenamiento bajo la modalidad de uso común suscritos con PTRI; sin embargo, no contó con los contratos suscritos.
- PLOG solicitó a una empresa especializada que diseñara un procedimiento de asignación simplificado, y ésta diseñó uno que revelaba a los participantes la tarifa mínima de cada servicio a la cual PLOG estaba dispuesta a asignar capacidad disponible. PLOG no contó con la descripción del cálculo que soporte que los ingresos por servicios, tarifas utilizadas, gastos de operación, inversión, costos totales y flujo de efectivo utilizados para verificar que el valor presente neto fue positivo para PLOG; cabe señalar, que con motivo de la Temporada Abierta 1.1, resultó un aumento de las tarifas ofrecidas por la empresa ganadora en la subasta, por lo cual el proceso resultó favorable para PLOG.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 4 observaciones las cuales generaron: 4 Recomendaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 5 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera en el proceso de subasta y asignación de capacidad de la infraestructura de almacenamiento y transporte por ducto de petrolíferos asociados a los Sistemas Rosarito y Guaymas, el precio de la tarifa mínima, los contratos de prestación de servicios, su registro y presentación en la Cuenta Pública, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Comisión Reguladora de Energía y Pemex Logística cumplieron con las disposiciones legales y normativas que son aplicables al procedimiento de Temporada Abierta 1.1 y a la prestación de los servicios de transporte por ducto y almacenamiento de petrolíferos en los Sistemas Rosarito y Guaymas.