

Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

Desempeño de la Empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. (ESSA)

Auditoría de Desempeño: 2018-2-10K2N-07-0433-2019

433-DE

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de generar rentabilidad, eficiencia económica y beneficios para el Estado, mediante la producción, transporte y comercialización de sal marina y sus subproductos, incluyendo la salmuera.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

Con el objetivo de hacer un análisis integral del desempeño de ESSA, la auditoría comprendió la revisión de tres elementos: organización, administración y mecanismos de seguimiento, control y evaluación. En particular se evaluó la organización y administración de ESSA y su congruencia con las mejores prácticas de gobierno corporativo, que incluye la actuación de terceros involucrados y el control interno; el desempeño financiero, administrativo y operativo de la empresa, y los mecanismos de seguimiento, control y evaluación con la rendición de cuentas y el cumplimiento de las disposiciones normativas del Sistema de Evaluación del Desempeño.

En el análisis del desempeño operativo, se revisaron las actividades de producción, en términos del cumplimiento del programa anual; el uso de la capacidad instalada; la

determinación del costo de producción; la valuación de inventarios; el tratamiento de los residuos generados; transportación, y comercialización, desde el punto de vista de la evolución de las ventas y la atención a la demanda de sal; la aprobación y el cumplimiento de los contratos de compra-venta; la determinación de los precios de venta; los precios de transferencia; el registro y uso de los recursos aprobados y ejercidos en 2018; el decreto y pago de dividendos, así como el volumen y venta de las importaciones de sal a Japón y su país de procedencia, a fin de determinar el margen de intermediación, entendiéndose éste como la diferencia entre el precio CIF^{1/} y FOB^{2/} de la sal industrial de exportación de ESSA más el costo del flete y el seguro. La revisión correspondió al ejercicio fiscal 2018 y se analizaron los resultados del periodo 2013-2017, a fin de determinar la situación administrativa y financiera de la empresa, y los beneficios que ha generado para el Estado.

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 instructivos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos instructivos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., sobre la producción, transportación y comercialización de sal, y como empresa de participación estatal mayoritaria.

Antecedentes

El origen de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., se remonta a 1954 cuando el armador naviero estadounidense Daniel K. Ludwig, con el propósito de utilizar su flota y abastecer mejor a sus clientes, industriales, químicos y madereros, de la costa oeste de los Estados Unidos de América (EUA) y Canadá, llegó a las lagunas Ojo de Liebre y Guerrero Negro, en Baja California Sur, e identificó la fuerte concentración de sal en el agua de las lagunas y de las salitreras naturales existentes. Este descubrimiento lo motivó para concebir el proyecto de una salinera solar de grandes dimensiones, e inició los trámites correspondientes ante la Comisión de Fomento Minero del Gobierno Federal.^{3/}

El 7 de abril de 1954 se constituyó Exportadora de Sal, S.A. de C.V., en Guerrero Negro, en la frontera norte del territorio de Baja California Sur y el Estado de Baja California, donde termina el paralelo 28°.

Con el mercado de la sal asegurado, dado que las salinas de San Francisco, California, en EUA, habían cerrado, Ludwig se dio a la tarea de implementar su proyecto para el que tuvo que importar materiales, maquinaria e insumos de diferentes tipos. Prácticamente no había

^{1/} Acrónimo del término Cost, Insurance and Freight (costo, seguro y flete).

^{2/} Acrónimo del término Free On Board, equivalente a LAB (Libre A Bordo) en español.

^{3/} Baja Bulk Carriers, S.A., “Breve historia corporativa”. BBC-005/2019, 12 de junio de 2019.

caminos y las ciudades principales más cercanas (La Paz, Ensenada, Tijuana y San Diego) están, aproximadamente, a un radio de entre 600.0 y 800.0 kilómetros (km) de distancia.

En 1956, el Gobierno Federal otorgó a ESSA la concesión por 100 años, de 39,994.0 hectáreas (ha), para la construcción de las instalaciones de la empresa, a fin de que cumpliera con sus objetivos de explorar, producir, comercializar y exportar sal, así como operar y administrar embarcaciones para el transporte marítimo de dicho mineral.

En 1960, debido al aumento de la demanda de sal en el mercado internacional, ESSA inició su participación en el mercado japonés con el embarque de 8,690.0 toneladas métricas de sal con destino a Tokio; sin embargo, los cargamentos de sal fueron insuficientes, por lo que se reestructuraron los procedimientos operativos, a fin de disponer de una mayor capacidad de producción para satisfacer las necesidades del mercado internacional.

El incremento de las ventas de sal al mercado asiático hizo que fuera necesario implementar un programa de inversión orientado a darle mayor flexibilidad y capacidad a ESSA, en materia de producción y comercialización. Lo anterior derivó en la construcción del Puerto Chaparrito y de las instalaciones portuarias y habitacionales en la Isla de Cedros, Baja California, en 1965.

El 15 de noviembre de 1966 se constituyó la empresa Transportadora de Sal, S.A. (en adelante TSSA), empresa filial de ESSA, para transportar la sal por medio de barcasas y remolcadores de Guerrero Negro, B.C.S. a Isla de Cedros, B.C., en donde las embarcaciones de gran calado pueden atracar y cargar la sal para transportarla hasta su destino final en el mercado internacional.

En 1966 se incrementó la cantidad de remolcadores y barcasas ubicadas en Guerrero Negro con destino a Isla de Cedros, a efecto de aumentar la capacidad para transportar la sal.

El sistema de producción y transportación de sal se amplió en el año 1969 mediante la adquisición de cosechadoras y tractocamiones, así como la ampliación progresiva de maquinaria e infraestructura operacional, lo cual resultó en la mejora de la capacidad de producción que, en 1970, alcanzó 5.0 millones de toneladas métricas de sal al año.

En 1971, cambió la política gubernamental de bienvenida a la inversión extranjera, por una más nacionalista que privilegiaba una mayor participación del Estado en el capital de empresas públicas y privadas, conocida como la Política de Mexicanización. Ludwig optó por vender ESSA a la comercializadora japonesa Mitsubishi Corporation (MC) que compró 162,496 acciones de ESSA en abril de 1973, a un precio por acción de 110.2 dólares, lo que representó un monto de 17,907.1 miles de dólares.

ESSA tenía una capacidad de producción de 4,500.0 miles de toneladas métricas (MTM) y, abastecía el 47.0% de las necesidades de sal de Japón, con 2,900.0 MTM anualmente.^{4/} Las

^{4/} En 2018, Japón importó 2,957.2 MTM de sal de México, lo que representó el 28.8% del volumen total de la sal importada por el primero.

1,600.0 MTM restantes las consumían las plantas químicas de la costa occidental de Norteamérica.

En octubre de 1973, como resultado de la condición impuesta por la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional para apoyar la Política de Mexicanización, MC debió transferir el 25.0% (40,625) de sus acciones al Gobierno Federal, representado por la Comisión de Fomento Minero (CFM) en ESSA.

Posteriormente, en noviembre de 1976, en consideración a la nueva Ley Minera, MC entregó un 26.0% adicional de acciones (42,250) al Gobierno Federal, el cual, por medio de la CFM, se convirtió en el socio mayoritario al controlar el 51.0% de las acciones de ESSA. Como contraprestación de esta entrega, MC obtuvo 4,655.9 miles de dólares, equivalentes a 110.2 dólares por acción, mismo precio pagado por MC en 1973.

En los activos transferidos a ESSA como parte de la operación de MC con el Gobierno Federal, no figuraron ni el transporte marítimo internacional de sal, ni las terminales de descarga en Long Beach, EUA, y Mitsukojima, Japón, que en algún momento controló ESSA, con lo que perdió acceso por sí solo a esos mercados. Al respecto, la CFM solicitó a MC que incluyera un socio mexicano en el negocio del transporte de sal, y en 1976 ambas entidades (CFM y MC) decidieron crear Baja Bulk Carriers, S.A. (BBC), con una estructura accionaria de 50.0% para cada socio.

ESSA firmó un contrato de venta y distribución con MC y Mitsubishi Internacional Corporation (MIC) en 1977, a fin de que dichas empresas realizaran gestiones para comercializar y distribuir, en exclusiva, la sal de ESSA, en todo el mundo.

En 1980, se presentaron dos situaciones que motivaron la necesidad de aumentar la capacidad de operación de la salina, la primera relativa al incremento en la demanda del mercado japonés y la segunda relacionada con la caída de los niveles de producción de las competidoras australianas a causa de los ciclones que afectaron sus instalaciones.

El 17 de junio de 1981, ESSA se transformó de Sociedad Anónima a Sociedad Anónima de Capital Variable, y se ratificó que la duración de la sociedad entre gobierno de México y MC sería de 100 años.

En 1985, se implementó el proyecto denominado "Salitrales" que incluyó la incorporación de 10,000.0 ha de explotación salina, así como la inauguración de una estación principal de bombeo, la cual aumentó el potencial de producción anual a 7,000.0 MTM.

En el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publicó el 5 de agosto de 1992 el Acuerdo mediante el cual se asignaron los derechos de explotación a favor de ESSA. El título de asignación otorgado a ESSA se sustituyó por el título de Concesión de Explotación Minera número 197749, en septiembre de 1993, en los términos de la Ley Minera vigente.

Con fecha 25 de junio de 2008, el Consejo de Administración de ESSA y TSSA, mediante los acuerdos 24 ESSA 06/2008 y 13 TSSA 06/2008, respectivamente, autorizaron la fusión de TSSA a ESSA. Con fecha 30 de septiembre de 2008, se celebró el Convenio de Fusión.

Asimismo, en ese año se implementó un programa de inversión para modernizar las instalaciones portuarias e industriales y reemplazar el equipo de transporte, industrial y naviero, a fin de tener una infraestructura operativa capaz de producir, transportar y embarcar un volumen de 8,000.0 MTM de sal anualmente.

En 2014, ESSA logró producir y vender, 9,000.0 y 8,700.0 MTM de sal, respectivamente, máximos históricos de la empresa; sin embargo, se presentaron deficiencias en la capacidad de transporte marítimo de la sal del Puerto Chaparrito a las instalaciones de Isla de Cedros, lo cual dificultó la atención de la demanda de los clientes internacionales.

Resultados

1. Gobierno corporativo

En este resultado se analizó la estructura y organización de ESSA con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley General de Sociedades Mercantiles y los Estatutos Sociales de ESSA, así como su compatibilidad con las mejores prácticas de gobierno corporativo.

El conjunto de normas y principios de gobierno corporativo tienen como propósito regular la estructura y el funcionamiento de los órganos de gobierno de una entidad con participación del Estado, a fin de que operen de forma eficiente, transparente y responsable, de conformidad con lo establecido por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, se verificó que, en el marco normativo aplicable a ESSA no existe una definición, referencia o las bases explícitas de lo que debe considerarse como gobierno corporativo, aun cuando en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se señala que “las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública establecerán mecanismos que hagan eficiente la organización, funcionamiento, control y evaluación de las entidades paraestatales. Dichos mecanismos contemplarán un análisis sobre los beneficios y costos de instrumentar prácticas de gobierno corporativo en las entidades con fines comerciales, a efecto de considerar la conveniencia de su adopción”, sin que ESSA acreditara la implementación de estos mecanismos que consideren prácticas de gobierno corporativo para la empresa de participación estatal mayoritaria.

Derivado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, mediante los oficios 710/DGAIS/0004/2020 del 6 de enero de 2020 y UCEGP/209/1483/2019 del 20 de diciembre de 2019, respectivamente, señalaron que, conforme a lo dispuesto en sus reglamentos

interiores, dichas secretarías carecen de la obligatoriedad y facultad para establecer las bases o referencias explícitas de lo que debe considerarse como gobierno corporativo en las empresas de participación estatal mayoritaria; asimismo, que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Presidente de la República, entre otras facultades, la de “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, denominada facultad reglamentaria”.

Por otra parte, se verificó que, en términos generales, en 2018, ESSA estableció una estructura y organización corporativa conforme a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) y su Reglamento; en la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) y en los Estatutos Sociales de la empresa, pero no del todo acorde con las mejores prácticas internacionales; asimismo, contó un sistema de control interno, conforme al Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, con algunos cumplimientos parciales como se detalla a continuación:

I.- Marco jurídico efectivo para empresas públicas

En la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011, se señala que el objeto de la empresa es extraer sal marina en la Costa de Baja California Sur, República Mexicana, para su venta y exportación, lo cual se reglamenta con los artículos 27 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), porque la minería, incluidas las salinas formadas directamente por las aguas marinas, es del dominio directo de la Nación y porque al ser entidad paraestatal, por medio de la Secretaría de Economía (SE), el Ejecutivo Federal intervendrá en su operación. Asimismo, en los artículos 3, fracción II, 34, fracciones I y XXVII, 48 y 49, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se establece que el Poder Ejecutivo se auxiliará de las empresas de participación estatal, por medio de la Secretaría de Estado asignada como coordinadora de sector, como es el caso de la SE.

Sin embargo, el marco jurídico establecido difiere del que señalan las prácticas internacionales, debido a que no corresponde al requerido por una empresa pública con una actividad comercial, ya que ESSA, en 2018, no contó con la autonomía de gestión necesaria para hacer frente a sus objetivos, debido a que ESSA es considerada como auxiliar del Poder Ejecutivo y a su vez éste interviene en la designación de los miembros del Consejo de Administración; asimismo, ESSA debe respetar el proceso de autorización del ejercicio de los recursos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), provocando, en ocasiones, retrasos en su operación, además de que en la LFEP no es claro el proceso de asignación ni las características que deben cumplir los consejeros del Consejo de Administración de la empresa, debilitando la responsabilidad tanto de la administración de ESSA como del Estado como propietario.

Sobre este tema, las mejores prácticas internacionales reconocen que cada vez más países tratan a las empresas de propiedad estatal con giro comercial como a aquellas del sector privado y están tomando medidas para armonizar sus marcos de gobierno corporativo con

las normas modernas de gobierno aplicables a las empresas privadas. La eliminación y reducción de las diferencias, entre las normas que rigen a las empresas públicas y a otras empresas, tiene como objetivo dar a las empresas una mayor flexibilidad operativa y aislarlas de la interferencia política.^{5/}

Por lo anterior, se considera necesario que la SE, como coordinadora de sector y presidente del Consejo de Administración de ESSA, y el Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), como accionista mayoritario de la empresa, adopten las mejores prácticas, como pueden, ser entre otras, las directrices de la OCDE y del Banco Mundial que recomiendan la división de las responsabilidades entre las autoridades y la simplificación de las estructuras jurídicas, junto con un marco regulatorio coherente y consistente que contribuya a la mejora del gobierno corporativo de ESSA para fortalecer sus objetivos comerciales. Dicha adecuación aumentaría la transparencia y la rendición de cuentas; además, facilitaría el control y la administración de la empresa con parámetros de comparación con empresas similares a ESSA, que cuentan con una actividad comercial y que actúan en mercados competitivos y abiertos.

II.- El papel del Estado como propietario

En octubre de 1973, como resultado de la Política Económica Nacionalista, MC transfirió el 25.0% (40,625) de sus acciones al gobierno federal, representado por el FIFOMI (antes Comisión de Fomento Minero) en ESSA. Posteriormente, en noviembre de 1976, por la nueva Ley Minera, MC entregó un 26.0% adicional de acciones (42,250) al Estado, lo que permitió que el FIFOMI se convirtiera en el socio mayoritario al controlar 51.0% de las acciones de ESSA; no obstante, la ASF observó que el gobierno federal no contó con una política clara y consistente en la que justifique la propiedad pública sobre la exploración, la explotación, la producción, la comercialización y la exportación de sal.

La SE funge como coordinadora de sector de ESSA, ya que ésta realiza actividades de minería, agrupadas en el sector economía y participó en la programación y presupuestación de la empresa, para conocer su operación y evaluar sus resultados. Asimismo, participa en el Consejo de Administración de la empresa, con la calidad de Presidente del mismo, en el que interviene en la toma de decisiones de los asuntos que debe resolver la empresa.

El FIFOMI es el tenedor de la serie “A” de las acciones de ESSA, conforme lo establece la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011 y como se señaló en el artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley Minera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1992. La participación del FIFOMI se observó en la Asamblea de Accionistas y en el Consejo de Administración, la cual se consideró similar a la de un “silent partner”, es decir, un accionista que no toma parte activa en las decisiones del negocio, de manera que su contribución en la resolución de las problemáticas de la empresa se calificó como limitada.

^{5/} Banco Mundial, “Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, 2014, p. 33.

Al respecto, como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, el Fideicomiso de Fomento Minero, mediante el oficio número DCFA/496/2019 del 9 de diciembre de 2019, señaló que el fideicomiso se ha desempeñado en apego a los principios del artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por medio de su participación en los debates que se suscitan en el núcleo del Consejo y en el apoyo a la empresa respecto de cualquier tema, como ejemplo proporcionó un documento en el que el FIFOMI remitió a ESSA comentarios sobre un proyecto de contrato de crédito, el 3 de diciembre de 2019, con lo que quedó acreditado su desempeño.

La intervención de la SHCP en ESSA, como se señala en el artículo 9 de la LFEP, se basó en los pronunciamientos realizados en el Consejo de Administración de ESSA, en 2018.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) designó al comisario y suplente en ESSA, por parte del accionista mayoritario, quien participa en el Consejo de Administración de la empresa, con voz, pero sin voto, por medio de la evaluación del desempeño general y de las funciones de la empresa, conforme a lo establecen los artículos 60 de la LFEP y 29 del Reglamento de la LFEP.

La Auditoría Interna estuvo a cargo del Órgano Interno de Control (OIC), dependiente de la SFP y funcionalmente parte integrante de la estructura de ESSA, que apoya la función directiva y promueve el mejoramiento de la gestión de la entidad con la evaluación y vigilancia que ejerce, de conformidad con los artículos 62 y 63 de la LFEP.

Cabe señalar que, las mejores prácticas en materia de gobierno corporativo, señalan que los directorios (tomadores de decisiones) de las empresas públicas deberían contar con la suficiente autoridad, independencia, competencia y objetividad para realizar su función de guía estratégica y supervisión de la administración; actuar con integridad y asumir la responsabilidad por sus acciones y por el desempeño de la empresa; recibir un mandato claro; ser plenamente responsable ante los propietarios; actuar en interés de la empresa, y realizar el ejercicio de un juicio objetivo e independiente, a fin de que los recursos de las empresas se utilicen con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y lograr una administración ágil y eficiente; sin embargo, esto no se identificó en la actuación de los involucrados en la toma de decisiones para la operación de ESSA, en incumplimiento del artículo 134 de la CPEUM, y 11 de la LFEP.

III.- Tratamiento equitativo de los accionistas

En las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Asamblea de Accionistas y del Consejo de Administración de 2018, se observó que las decisiones se tomaron de acuerdo con lo que establecen el artículo 35 de la LFEP y la cláusula decimoséptima de los Estatutos Sociales de ESSA, ya que el Consejo fue presidido por el representante de la coordinadora de sector, que es la SE, y sesionó con la asistencia de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros y la mayoría de los asistentes fueron representantes de la participación del gobierno federal.

Conforme a lo señalado por Mitsubishi, en memorándum del 24 de junio de 2019, además de participar como accionista minoritario en ESSA, actúa como distribuidor, al comprar la sal producida por la empresa para su reventa en el mercado internacional de la industria química, principalmente en los mercados de Asia y América del Norte. Asimismo, analiza el potencial de mercado para la sal en Japón e informa regularmente a ESSA, según lo considere apropiado, sus análisis y la competencia en el mercado japonés así como en otros mercados; además de los precios de venta de los mismos; las quejas de los compradores en Japón y de otros mercados, en relación con la calidad, el tiempo de entrega y otros aspectos; comunica a ESSA las entregas de sal en el puerto de descarga central de Mitsukojima o directamente desde México hasta los puertos de descarga final en Japón; reporta la información relacionada con los cambios en las leyes, las políticas o la economía de Japón, que pueden afectar las ventas de sal; mantiene el contacto personal necesario con los clientes actuales y potenciales de sal, y administra toda la comunicación con los clientes.

Asimismo, precisó que el flete de la sal se realiza por medio de la compañía Baja Bulk Carriers, S.A. que se constituyó en 1976 y su oficina está ubicada en San Diego, California, con el registro corporativo en las Islas Marshall, y sus accionistas son el gobierno federal, por medio del FIFOMI con el 50.0% de la tenencia accionaria y Mitsubishi Corporation con el 50.0% restante.

La ASF observó que existen indicios de prácticas monopsonicas,^{6/} por parte de Mitsubishi, debido a que tiene la exclusividad de la comercialización de sal industrial de ESSA en todo el mundo, conforme al Convenio Modificatorio suscrito entre ambas partes el 18 de noviembre de 2010, ya que Mitsubishi establece el precio FOB al que se comercializará la sal industrial en los mercados internacionales.

Dicho convenio sigue en revisión por parte de los accionistas y sus condiciones han sido motivo de observaciones reiteradas por la ASF desde la fiscalización de la Cuenta Pública 2013. Al respecto, se considera que es importante que la empresa atienda el riesgo de mercado asociado al grado de concentración con la intermediación de Mitsubishi, en cumplimiento del artículo 134, párrafo primero, de la CPEUM.

Al respecto, como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía, mediante el oficio número 712.2020.0001 del 6 de enero de 2020, precisó que se continúa negociando con Mitsubishi el Contrato Marco para lograr condiciones justas y equitativas para ambas partes y sentar las bases para una nueva relación comercial equitativa.

IV.- Relaciones con partes interesadas^{7/}

^{6/} La Real Academia Española, define monopsonio como la situación comercial en la cual hay un solo comprador para un determinado producto o servicio.

^{7/} Las "partes interesadas" se refieren al público o grupos interesados que se pueden ver afectados por las operaciones de ESSA.

En 2018, el control interno aplicable a ESSA cumplió parcialmente con las normas primera, ambiente de control; segunda, administración de riesgos; tercera, actividades de control; y cuarta, información y comunicación, pero no atendió la norma quinta, relativa a la supervisión y mejora continua. Los cumplimientos fueron los siguientes: contó con un Código de Ética y de Conducta, y reglas de integridad; con la aplicación de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO) y con el plan de Prácticas de Transformación de Clima y Cultura Organizacional (PTCCO); dispuso de un Sistema de Gestión Integral (SGI) para corroborar la competencia profesional y con la estructura para el reforzamiento de la rendición de cuentas.

ESSA estableció elementos para la promoción de la integridad; sin embargo, no contó con un “programa de cumplimiento”^{8/} que le permitiera operar como un todo integrado a fin de garantizar el comportamiento ético de su personal y el cumplimiento normativo, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Por otra parte, en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, ESSA consideró el riesgo de corrupción, cuyas acciones de control se reportaron cubiertas al 100.0%; sin embargo, la empresa no acreditó contar con un proceso específico para la gestión de riesgos de fraude y corrupción, conforme a las mejores prácticas internacionales, situación por la cual podría estar expuesta a este tipo de actos de corrupción, más aún considerando las deficiencias de control que se identificaron en los demás resultados de este informe de auditoría.

Asimismo, ESSA no incluyó en el Programa de Administración de Riesgos de 2018, lo relativo al almacenamiento de la salmuera residual desde 1996; el SAP^{9/} no fue suficientemente confiable para proporcionar información financiera veraz, además de que se verificó que existieron deficiencias en la calidad y confiabilidad de la información, como se observó en la información financiera; de costos de producción e inventarios; de producción, y de precios de venta. Respecto de la norma quinta, de supervisión y mejora continua, ESSA no contó con mecanismos que aseguren que las operaciones se encuentran soportadas en la documentación clasificada, necesaria, correcta, actualizada y oportuna, ni que las omisiones, errores o insuficiencias se corrijan con oportunidad, en perjuicio de la toma de decisiones de las partes interesadas, como son los accionistas, el Consejo de Administración, los empleados, los clientes, los proveedores, los sindicatos, los fiscalizadores y el público en general.

^{8/} El “cumplimiento normativo” consiste en establecer las políticas y procedimientos adecuados y suficientes para garantizar que una empresa desarrolle sus actividades y negocios conforme a la normativa vigente y a las políticas y procedimientos internos, promoviendo una cultura de cumplimiento entre sus empleados, directivos y agentes vinculados. Deloitte, “**Los retos de la función de Compliance**”, 2019.

^{9/} El sistema SAP, acrónimo en inglés de “Systems, Applications, Products in Data Processing”, es un sistema informático que le permite a las empresas administrar sus recursos humanos, financieros-contables, productivos y logísticos.

V.- Publicidad y transparencia

ESSA cuenta con su Estatuto Social y su Manual de Organización, pero éste último no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación por lo que no produce efectos jurídicos. En dichos documentos se establecen los objetivos de la empresa; así como su estructura, propiedad y la forma de toma de decisiones.

El Manual de Organización de ESSA se autorizó por el Consejo de Administración el 30 de marzo de 2016; asimismo, el Manual de Políticas y Procedimientos para la Comercialización, Crédito y Cobranza de Sal de Mesa y Sal Industrial empacada en diferentes presentaciones, fue autorizado por el Consejo de Administración el 18 de marzo de 2010, y el Manual de Políticas y Procedimientos para la Venta de Sal Industrial a Granel para Exportación de ESSA, fue autorizado el 30 de marzo de 2016 y los tres estuvieron vigentes en 2018; sin embargo, no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) como lo señala el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y lo confirma la Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2011799, de junio de 2016, referente a que la eficacia de, en este caso los manuales, está condicionada a su publicación en el DOF, para que produzcan efectos jurídicos.

Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que “dichos manuales se clasificaron como normas sustantivas, por lo que no se consideró parte del flujo su publicación en el DOF”. Respecto del Manual de Organización, proporcionó respuesta de la SFP, en la que se comunicó a ESSA, que dicho manual “no requiere ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF)”, sin precisar la inobservancia de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Asimismo, ESSA dispuso del Programa Institucional 2013-2018 y Planeación Estratégica 2014-2020, sin que se presentara la evidencia de que fue autorizado por el Consejo de Administración, ni que se haya revisado anualmente para introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan. Asimismo, ESSA contó con la Matriz de Indicadores de Resultados del programa presupuestario B001 “Producción, transportación y comercialización de sal marina”.

Por otro lado, la empresa estableció el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) 2018 y el reporte de avances trimestrales del mismo, así como con el Sistema de Gestión Integral (SIG), que contiene Objetivos Totales (OT), Generales (OG) y Particulares (OP) y su seguimiento mensual, además del Informe de Autoevaluación, que refleja el desempeño operativo y financiero de la entidad; no obstante, se identificaron riesgos que no se incluyeron en el PTAR para ser administrados, como se observa en los resultados de este informe de auditoría, además en el seguimiento mensual no se incluyó la totalidad de los objetivos establecidos originalmente, lo que no proporcionó una seguridad razonable en su consecución.

ESSA contó con la normativa en materia de responsabilidades, transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y principios de ética; además, contó con el apoyo de la Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la

Función Pública; asimismo, los objetivos estratégicos vinculados con las mejores prácticas de gobierno corporativo, como son los prioritarios, fueron congruentes con el Programa de Desarrollo Minero 2013-2018.

Asimismo, la empresa presentó el Informe de Autoevaluación de 2018, que el Director General entregó al Consejo de Administración el 22 de enero de 2019, el cual refleja el desempeño operativo y financiero de la entidad; sin embargo, en los resultados de este informe de auditoría se señalan diversas inconsistencias en la presentación de la información por parte de ESSA.

La ASF identificó que para la elaboración de los Estados Financieros de 2018, ESSA aplicó los lineamientos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal (MCGSPF), los cuales fueron dictaminados por la firma consultora Castillo Miranda y Compañía, S.C. (BDO), quien señaló como propuestas de mejora, llevar a cabo con anticipación la contratación de un organismo independiente para realizar el Estudio de Precios de Transferencia y éste sea proporcionado antes de presentar la declaración anual de impuestos, así como se valore la disponibilidad de flujo de efectivo, mediante las compensaciones de saldos a favor en lugar de solicitar la devolución del Impuesto Sobre la Renta, a fin de hacer eficiente el uso de los recursos.

Con base en lo anterior, la ASF identificó que la transparencia y rendición de cuentas de ESSA pueden mejorarse, considerando las mejores prácticas, entre ellas las Directrices de la OCDE y las Normas de Información Financiera (NIF), en cuanto a que el gobierno federal debería desarrollar información agregada y convertirla en un instrumento de divulgación fundamental dirigido al público en general, al Congreso y a los medios de comunicación, de tal forma que permita obtener una visión clara del desempeño y la evolución global de la empresa pública. Es importante destacar que la entrega de información agregada no debería replicar, sino complementar los actuales requisitos de divulgación de información.

VI.-Responsabilidades de los consejos de administración de las empresas públicas

De acuerdo con la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011, las cláusulas decimoprimera y decimoquinta señalan que la suprema autoridad radica en las asambleas de accionistas.

Para el despacho de los asuntos de su competencia, ESSA cuenta con dos órganos superiores: un Consejo de Administración y una dirección general, apoyada por la estructura orgánica integrada por tres direcciones operativas y una dirección adjunta.

El Consejo de Administración de ESSA se integra por nueve miembros propietarios, cinco de la serie "A", correspondientes al socio mayoritario, que es el gobierno federal por conducto del FIFOMI con 51.0% de las acciones, y cuatro de la serie "B", del socio minoritario Mitsubishi con 49.0%, todos con sus respectivos suplentes, lo cual quedó evidenciado en las actas que

contienen las resoluciones adoptadas por unanimidad fuera de asamblea por los accionistas de ESSA del 24 de abril de 2018.

En la LFEP y en la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011, se señala el proceso para el nombramiento de los consejeros del Consejo de Administración, quienes no reciben remuneración alguna por esta actividad, conforme se señala en los mismos Estatutos Sociales y en el artículo 17 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2018, en el que se señaló que ningún servidor público podría recibir emolumentos extraordinarios, sueldos, compensaciones o gratificaciones por participar en consejos, órganos de gobierno o equivalentes en las dependencias y entidades o comités técnicos de fideicomisos públicos o análogos a éstos.

El Consejo de Administración de la empresa señaló que los integrantes del mismo, que representan los intereses de los Accionistas de la serie “A”, propiedad del Estado Mexicano, “(...) serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente por medio de la Coordinadora del Sector (...)”, en términos de los artículos 33 y 34 de la LFEP, y de la cláusula decimoquinta de los Estatutos Sociales de la entidad. Al respecto, en los artículos 34 de la LFEP y 17, párrafo séptimo, del Reglamento de la LFEP se precisa que, con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del Consejo de Administración, los consejeros serán servidores de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia en las actividades propias de la empresa de que se trate. Sin embargo, no fue posible comprobar que los miembros del Consejo de la serie “A” tuvieran reconocida capacidad o experiencia vinculada con la exploración, explotación, producción, comercialización y exportación de sal marina que realiza la entidad, además de que el Gobernador del Estado de Baja California Sur, miembro del Consejo de Administración, no forma parte de la Administración Pública Federal, lo cual, de acuerdo con las mejores prácticas de gobierno corporativo, puede propiciar conflictos de interés.

Sobre esta falta de información y documentación que acredite la idoneidad de los miembros del Consejo de Administración, las mejores prácticas señalan que la carencia de un marco claro para las nominaciones de los consejeros de las empresas de propiedad estatal puede conducir a que éstas estén compuestas por miembros que carezcan de las calificaciones, las habilidades y la experiencia necesarias para el trabajo,^{10/} lo que podría afectar en la toma de decisiones para la consecución de los objetivos de la empresa, la atención de casos de conflictos de interés, y la debida administración de los recursos públicos del Estado.

Sobre este tema, las mejores prácticas reconocen que se deben establecer procesos de nominación de los consejeros que sean transparentes y que estén bien estructurados. Al respecto, existen métodos y mejores prácticas para identificar y seleccionar a los miembros del Consejo, como el reclutamiento basado en la diligencia debida, que tiene como objetivo mejorar los procesos utilizados para garantizar el acceso a un amplio conjunto de talentos

^{10/} Banco Mundial, “Corporate Governance of State-Owned Enterprises”, 2014, p. 32.

disponibles; reforzar el papel del Consejo en el asesoramiento sobre posibles candidatos o sobre las necesidades de habilidades en el Consejo; y fortalecer el papel de la función de propiedad del Estado en el proceso; entre dichos métodos se encuentran: el establecimiento de un mecanismo de precalificación para los miembros del Consejo basado en una evaluación formal de los candidatos interesados, así como la contratación de profesionales para la identificación y la preselección de candidatos, como complemento de los procesos habituales de nominación.^{11/}

ESSA contó con el apoyo de la Unidad Especializada de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de la Función Pública (UEEPCI), para determinar si el servidor público debe abstenerse de participar en la discusión de algún asunto y se observó el artículo 19 de la LFEF respecto de los conflictos de interés de los miembros del órgano de gobierno, y remitió los nombres de los consejeros propietarios y suplentes integrantes del Consejo de Administración; sin embargo, la empresa no acreditó contar con mecanismos para que los integrantes de dicho Consejo actúen con imparcialidad y en el mejor interés de la empresa, evidenciado por los asuntos que el Consejo ha dejado pendientes y por falta de seguimiento, incluso desde ejercicios anteriores.

La ASF observó que, si bien, en 2018, ESSA alineó su gobernanza con la Constitución y leyes secundarias, debe complementar su aplicación con las mejores prácticas, como pueden ser las directrices elaboradas por los miembros de la OCDE, a fin de fortalecer su operación, organización, administración, estructura, rentabilidad y dividendos para el Estado Mexicano, la cual debe transformarse con base en las mejores prácticas de gobierno corporativo, entre las que destacan: la generación de información financiera y de informes, atendiendo las recomendaciones de los auditores externos; fortalecer su autonomía técnica para que pueda decidir sobre la planeación, programación, ejecución, informe y seguimiento de los procesos de producción, con base en los lineamientos y directrices de la SE, como entidad coordinadora de sector; además, para que la empresa cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Además, ESSA debería elaborar sus proyectos de presupuestos de manera independiente, sujetos a la aprobación de la SE y de la SHCP; fortalecer sus órganos de gobierno conforme a las mejores prácticas, mediante la incorporación de consejeros independientes, que no sean servidores públicos y cuenten con experiencia en la industria; crear un Comité de Auditoría y de prácticas societarias, que colabore y reporte directamente al Consejo de Administración; instaurar un área de Auditoría Interna como instancia ejecutora de las políticas, normas y controles establecidos para la adecuada vigilancia de la operación de ESSA; elaborar reglas de operación del Consejo de Administración, en donde se especifiquen claramente sus obligaciones, y fortalecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas, adoptando las Normas de Internacionales de Información Financiera y los estándares internacionales, en concordancia con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

^{11/} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “**Board of Directors of State-Owned Enterprises, An Overview of National Practices**”, 2013, pp. 30, 35 y 37.

Mediante el oficio núm. DGADDE/047/2020 del 22 de enero de 2020, se comunicó al Órgano Interno de Control en la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. que no se ha concluido la negociación entre la empresa y Mitsubishi Corporation sobre el Contrato Marco, a fin de que la empresa disminuya los riesgos asociados al grado de concentración de ventas con Mitsubishi, a fin de atender lo dispuesto en el artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue notificado el mismo día.

2018-0-02100-07-0433-07-001 Recomendación

Para que la Presidencia de la República, por medio de la Consejería Jurídica, considere reformar el artículo 17, fracción IV, párrafo quinto, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para que se establezca la obligación de la Coordinadora de Sector de cada una de las entidades paraestatales, de contar con un mecanismo específico para evaluar y validar el nombramiento de los miembros de los consejos de administración que son designados por el Ejecutivo Federal, a fin de que cumplan con los requisitos publicados en dicho reglamento y garanticen que la toma de decisiones en la empresa se realice por personas con conocimiento, experiencia, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, debido a que no se identificó un marco claro para las nominaciones de los consejeros, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-001 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., publique en el Diario Oficial de la Federación sus manuales de Organización, de Políticas y Procedimientos para la Comercialización, de Crédito y Cobranza de Sal de Mesa y Sal Industrial empacada en diferentes presentaciones, y el de Políticas y Procedimientos para la Venta de Sal Industrial a Granel para Exportación de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., a fin de que éstos cuenten con validez jurídica para que la gestión de la empresa se lleve a cabo con responsabilidades legalmente definidas, debido a que no han sido publicados desde el año 2010, en atención del artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2011799, de junio de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-002 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., por medio de su Asamblea de Accionistas, implemente un mecanismo para evaluar y validar que los miembros del Consejo de Administración cuenten con reconocida capacidad y experiencia vinculada con la exploración, explotación, producción, comercialización y exportación de sal marina que realiza la entidad, a fin de alcanzar la seguridad razonable en el logro de sus objetivos, ya que la empresa no contó con dicho mecanismo lo que coadyuvó al incremento de los pasivos contingentes, en términos de lo dispuesto en los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de

Responsabilidades Administrativas y 17, fracción IV, párrafo cuarto, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-003 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., por medio de su Asamblea de Accionistas, acredite la designación del Gobernador del Estado de Baja California Sur como consejero en el órgano de gobierno de Exportadora de Sal, S.A. de C.V. con el objeto de transparentar el proceso de selección y nombramiento de los miembros del Consejo de Administración, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, artículo 7, fracciones I y II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la cláusula decimoquinta de la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-004 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., implemente mecanismos y acciones para que los objetivos totales, generales y particulares, establecidos en el Sistema de Gestión Integral, coincidan con los reportes de seguimiento, a fin de dar continuidad a los objetivos planeados, debido a que la empresa no otorgó la seguridad razonable de su consecución, en términos de lo dispuesto en el artículo 7, fracciones I y II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-005 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., por medio del Presidente del Consejo de Administración, establezca mecanismos para contar con un plan de negocios o estratégico autorizado por el Consejo de Administración, que contenga objetivos, metas, estrategias e indicadores de desempeño que cumplan con criterios específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo, a fin de que tenga validez jurídica para la gestión de la empresa, debido a que ha operado sin un plan estratégico formalizado, lo anterior permitirá cumplir con lo dispuesto en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 58, fracción II, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y las mejores prácticas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-006 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., revise y actualice anualmente su plan de negocios o estratégico para adecuar sus objetivos y metas, a fin de introducir las modificaciones que las circunstancias le impongan y para transparentar su desempeño, ya que la empresa fue negligente al no actualizar dicho programa desde 2014, lo anterior permitirá cumplir lo dispuesto en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-007 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., diseñe e implemente una estrategia de comercialización de sal industrial, a fin de ampliar su cartera de clientes y disminuir los riesgos asociados con el grado de concentración con Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation, ya que careció de una estrategia de negocios que le permitiera incrementar sus ingresos, con el objeto de cumplir con el artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-008 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., por medio de su Consejo de Administración, realice un plan de acciones para que la empresa aplique las mejores prácticas de gobierno corporativo, entre ellas el establecimiento de comités de auditoría, de inversiones y de prácticas societarias, que esté a cargo del cumplimiento normativo, y de adquisiciones, contrataciones y arrendamientos; procesos de diligencia debida, y la gestión de riesgos de fraude y corrupción, en apoyo a las funciones del Consejo de Administración. Lo anterior en atención de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y con base en las mejores prácticas de gobierno corporativo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2. Desempeño financiero

El importe del activo total de ESSA en 2018 fue de 3,988,029.8 miles de pesos (mdp) y estuvo conformado, principalmente, por terrenos, edificios e infraestructura portuaria y salinera por 2,078,922.0 mdp, equivalentes al 52.1% del activo total; e impuestos pendientes de recuperar, como el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por 645,727.9 mdp, equivalentes al 16.2% del activo total.

Los activos estuvieron financiados al 80.2% por capital propio y 19.8% por pasivos, por lo que se considera que estuvo razonablemente endeudada y contó con la capacidad para cubrir sus obligaciones y cargas operativas, otorgándole la posibilidad de obtener financiamientos para de invertir en su crecimiento sin poner en riesgo sus finanzas.

La compañía ha sido omisa en tramitar y dar seguimiento a las solicitudes de devolución de impuestos a favor generados desde el ejercicio 2016; lo anterior derivó en que, al cierre del 2018, el rubro de impuestos pendientes de recuperar fuera el segundo importe más alto dentro del activo total de ESSA. Además, dicho trámite tendría como beneficio el incremento en la liquidez para operación o inversión de la empresa, por lo que la ASF considera primordial que ESSA concluya el trámite de devolución de impuestos por 645,727.9 mdp.

Respecto del pasivo o adeudos a cargo de la compañía, se observó que 43.0% (equivalente a 340,435.3 mdp) correspondió a ISR por pagar y 27.0% (213,764.9 mdp) fue por indemnizaciones de juicios pendientes de pago. Asimismo, el pasivo incluyó pagos anticipados no recuperables que tuvieron origen en contratos irregulares no autorizados por el Consejo de Administración de la empresa y que, a su vez, tuvieron como consecuencia que ESSA reportara pérdida por 213,556.1 mdp en el ejercicio 2017 y que se realizara un pago por un juicio con la empresa Corretaje Marítimo Sudamericano en 2018. Derivado de lo anterior, la ASF considera apremiante que la empresa refuerce sus mecanismos de control interno y mitigue cualquier riesgo de malversación, fraude o desvío de recursos mediante la adopción de las mejores prácticas internacionales, a fin de que en los procesos de contratación y pago a proveedores, los responsables verifiquen y validen que se trata de proyectos técnica y económicamente viables, y que para su ejecución se cuente con la autorización de las instancias facultadas conforme a la normativa correspondiente.

A partir del análisis de los indicadores y razones financieras, la ASF concluyó que ESSA ejerció gasto de inversión en sus activos fijos; sin embargo, éste no fue suficiente para prolongar la vida útil de sus activos, ni para adquirir maquinaria nueva para producción y transporte, lo que podría derivar en la merma de su capacidad y, a su vez, en la disminución de sus ingresos por ventas, de sus utilidades y de la rentabilidad del estado mexicano.

A partir del ejercicio 2017, los ingresos por ventas disminuyeron considerablemente, en comparación con los correspondientes a los ejercicios 2014 a 2016; además, en 2017 la empresa presentó pérdidas.

En 2018 la utilidad del ejercicio fue notablemente inferior a la de los ejercicios 2014, 2015 y 2016 y se derivó principalmente de otros ingresos, como son ventas en tiendas para empleados e incremento en almacén por diferencias, y no a la venta de sal, que es la actividad preponderante de ESSA.

A continuación, se presenta el detalle de los ingresos y los resultados de los ejercicios 2014 a 2018:

INGRESOS Y RESULTADO DEL EJERCICIO DE ESSA CONFORME A LOS ESTADOS
DE RESULTADOS DE 2014 A 2018
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto		Ingresos por ventas	Resultado neto del ejercicio
Saldo Final 2014	(a)	2,243,753.1	173,439.9
Saldo Final 2015	(b)	2,380,154.4	194,240.1
Variación 2014-2015	(c) = (b-a)/a*100	6.1	12.0
Saldo Final 2016	(d)	2,637,466.3	294,220.0
Variación 2015-2016	(e) = (d-b)/b*100	10.8	51.5
Saldo Final 2017	(f)	2,117,987.0	-213,556.1
Variación 2016-2017	(g) = (f-d)/d*100	-19.7	-172.6
Saldo Final 2018	(h)	2,128,748.5	71,449.0
Variación 2017-2018	(i) = (h-f)/f*100	0.5	-133.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los estados financieros dictaminados de ESSA, correspondientes a los ejercicios fiscales del 2014 al 2018 proporcionados por ESSA mediante el oficio núm. GSDTI.-088/19 del 20 de marzo de 2019.

Respecto del análisis del comportamiento de los indicadores de rentabilidad, se identificó que hubo un incremento en el valor de los activos y en la utilidad neta; no obstante, en comparación con los años 2014 a 2016, la tendencia de la rentabilidad de ESSA ha ido a la baja. Asimismo, se observó que los resultados de los indicadores de rentabilidad ROA,^{12/} ROE^{13/} y ROCE,^{14/} con valores de 1.8%, 2.2% y (5.3%), respectivamente, fueron inferiores al rendimiento otorgado por la tasa social de descuento de la SHCP (10.0%), así como a aquel derivado de un CETE a 28 días (8.17% al cierre del ejercicio 2018).

Para 2018, el indicador de generación de valor económico resultó en una pérdida de valor de 526,522.8 mdp, lo que financieramente implica que la empresa destruyó valor económico en su operación, lo cual se debe a que los ingresos netos de operación antes de la aplicación de la tasa impositiva corporativa (ISR de 30.0% para el ejercicio practicado por la ASF), por lo que no generó margen de operación para cubrir el rendimiento mínimo esperado por el capital invertido en la empresa.

Por último, en términos de dividendos distribuidos, que son la ganancia que puede obtener el socio mayoritario FIFOMI, que representa al Estado Mexicano; en el ejercicio 2018, ESSA no decretó ni pagó dividendos al FIFOMI, ni le informó al Consejo de Administración sobre las estrategias de reinversión de las ganancias acumuladas ni de la utilidad del ejercicio 2018, por 71,449.0 mdp.

Lo anterior implica que, en el ejercicio 2018, al Estado Mexicano, le hubiera sido más redituable haber invertido en CETES, ya que, el capital social y ganancias acumuladas

^{12/} Rentabilidad de los activos: cociente de la utilidad neta entre los activos totales.

^{13/} Rentabilidad sobre la inversión: cociente de la utilidad neta entre el capital contable.

^{14/} Rentabilidad del capital empleado: cociente del resultado operativo entre el capital empleado.

invertidas en ESSA, no le reportaron un beneficio directo. Al respecto, la ASF considera necesario que la entidad elabore y presente un programa de estrategias y acciones que propicie la generación de rentabilidad y valor económico, a fin de maximizar el valor total de la empresa, ya que sus indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento es inferior a la tasa social de descuento, y que ha destruido valor económico en su operación, por lo que ha incumplido el objetivo de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía, establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En relación con el análisis de probabilidad de quiebra, la ASF estimó que, por un lado, el modelo Altman Z Score ubicó a ESSA en una “zona gris”, lo que implica que la empresa aún no es insolvente; sin embargo, necesita medidas correctivas para evitar su deterioro; por otro lado, el modelo Springgate ubicó a ESSA en situación de alta probabilidad de ser insolvente en el corto plazo.

Como resultado de lo anterior, la ASF concluyó que ESSA no es una empresa con suficiente solidez financiera; por lo que debe implementar estrategias para mejorar su situación a fin de generar mayores ingresos y beneficios para el Estado.

Adicionalmente, es necesario que ESSA, en coordinación con la SE y la SHCP, implemente los proyectos de inversión necesarios para concluir la planta lavadora, así como agilizar la adquisición de equipo de transporte marítimo, dado que el rezago en inversión y el desgaste físico que presenta la planta productiva provocaron la ineficiencia del proceso de producción.

Como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, el Fideicomiso de Fomento Minero, mediante el oficio número DCFA/496/2019 del 9 de diciembre de 2019, señaló que en la tercera sesión ordinaria del Consejo de Administración de ESSA, que se realizó el 24 de septiembre de 2019, la dirección general de la empresa presentó, para la aprobación del Consejo de Administración, la autorización para la contratación de una línea de crédito por 28 millones de dólares. Entre los programas y proyectos de inversión que se incluirán para ejercer el crédito se encuentra el correspondiente a la planta lavadora, la agilización en la adquisición de equipo de transporte, así como el incremento de las ventas de sal.

2018-2-10K2N-07-0433-07-009 **Recomendación**

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., concluya, de manera inmediata, los trámites necesarios y de seguimiento a las solicitudes de devolución de impuestos a favor que están pendientes de recuperar por un total de 645,727.9 miles de pesos, y considere aplicar la compensación de Impuesto sobre la Renta, en saldos a favor, con la finalidad de incrementar la liquidez de la empresa para la operación o inversión en infraestructura, dando cumplimiento de los artículos 22 y 23 del Código Fiscal de la Federación y 10 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la omisión detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-010 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., implemente, con carácter de urgente, los controles internos necesarios que mitiguen cualquier riesgo de malversación, fraude o desvío de recursos, estableciendo mejoras prácticas para que en los procesos de contratación y pago a proveedores, los responsables verifiquen y validen que se trata de proyectos técnicos y económicamente viables, y que en su ejecución se cuente con la autorización de las instancias facultadas; a fin de recibir en tiempo y forma los bienes y servicios contratados, evitar pérdidas por pagos de indemnización, en caso de juicios, o anticipos no recuperados, y cumplir con el artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-011 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante su Consejo de Administración, y en coordinación con las secretarías de Economía y Hacienda y Crédito Público, implemente los proyectos de inversión necesarios, que permitan concluir la planta lavadora, así como agilizar la adquisición de equipo de transporte marítimo, dado que el rezago en inversión y el desgaste físico que presenta la planta productiva provocó ineficiencias en el proceso de producción, en cumplimiento del artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-012 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante su Consejo de Administración, elabore y presente un programa de estrategias y acciones en su plan de negocios o estratégico, que propicie la generación de rentabilidad y valor económico, a fin de maximizar el valor total de la empresa, ya que sus indicadores de rentabilidad muestran que el rendimiento es inferior a la tasa social de descuento, y que ha destruido valor económico en su operación, por lo que ha incumplido el objetivo de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía, establecidos en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

3. Razonabilidad de la información financiera y reformulación de estados de situación financiera

La ASF revisó la razonabilidad de los estados financieros dictaminados de ESSA, para asegurarse que el valor de los activos, pasivos y patrimonio de ESSA, que se reportó en la Cuenta Pública del ejercicio 2018, se corresponde con el total de conceptos que debieron registrarse y conforme a los valores que les corresponden, para lo cual se consideraron los

pronunciamientos de valuación y revelación establecidos en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF); las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y las Normas de Información Financiera (NIF) emitidas por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera (CINIF).

Con motivo de la crisis internacional de 2008, el 3 de diciembre de 2009, México firmó un contrato de préstamo de políticas públicas 7814-MX, en el cual, como parte de las condiciones, se incluyó la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual establece en su artículo 2, 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.

Cabe señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 133, establece que la Constitución, las leyes y todos 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; por lo tanto, los convenios de adhesión con el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), son obligatorios y por lo tanto es imperativa la aplicación de las mejores prácticas contables, en virtud de que son los lineamientos recomendados por los organismos internacionales para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia fiscal.

Importancia de adoptar las normas internacionales de Información financiera

Conforme a las mejores prácticas, entre ellas las señaladas por la OCDE, la Cuenta Pública y la información financiera como lo son activos, pasivos y políticas contables, están consideradas como elementos de las mejores prácticas para mejorar la transparencia presupuestaria y la declaración de información del gobierno.^{15/}

Las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC), son normas internacionales reconocidas como las mejores prácticas para la declaración de datos financieros del sector público. Los estados financieros basados en las NIC se utilizan para lo siguiente:^{16/}

- a) Evaluar el desempeño financiero y la posición financiera;
- b) Exigir a los responsables de la administración, la rendición de cuentas, y
- c) Suministrar información para la toma de decisiones, como inversión, gasto y estrategias encaminadas a lograr los objetivos de las organizaciones.

^{15/} OCDE, “Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria”.

^{16/} “Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014 del Fondo Monetario Internacional”, Apéndice 6, párrafo A6.11.

Cabe destacar que la toma de decisiones de la alta gerencia se basa en la información disponible, por lo que, si ésta no es clara, de calidad y suficiente tendrá como efecto la toma de decisiones incorrectas.

En la sección V. Revelación de Datos y Transparencia de los Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE, se establece que la información financiera deberá ser elaborada y divulgada con arreglo a normas de alta calidad en materia de contabilidad y revelación de información financiera y no financiera.

Por lo anterior y derivado del análisis a los Estados Financieros de ESSA, se concluyó lo siguiente:

- a) La ASF considera que es apremiante que ESSA adopte para el registro y valuación de su información financiera las mejores prácticas contables establecidas en las NICSP y las NIF, para mejorar en los aspectos de revelación, valuación y reconocimiento de activos y pasivos; a fin de presentar información financiera, íntegra, útil, comprensible, objetiva, con posibilidad de predicción, lo cual permitirá su análisis para la toma de decisiones en materia de inversión, gasto y estrategias encaminadas a lograr sus objetivos; así como la adecuada rendición de cuentas de la finanzas de la compañía, en la Cuenta Pública.

Cabe señalar que el auditor externo, desde los ejercicios 2017 y 2018, recomendó a ESSA que, para mejorar la presentación de los estados financieros, es necesario adoptar las mejores prácticas contables establecidas en las NIF, y eventualmente las NICSP y las NIIF.

- b) No registrar e informar conforme a las mejores prácticas de contabilidad tuvo como consecuencia que ESSA reportara en la Cuenta Pública del ejercicio 2018, que su activo total de fue de 3,988,029.8 miles de pesos (mdp); sin embargo, con base en la evidencia revisada por la ASF se determinó que si se registraran la totalidad de activos y pasivos que corresponden a ESSA, el activo total habría sido de 5,987,768.8 mdp; la diferencia de 1,999,739.0 mdp, obedeció al efecto neto de no reconocer la totalidad de activos y pasivos.
- c) En los estados financieros publicados en la Cuenta Pública 2018, no se reveló el costo de la producción anual de sal industrial y sal de mesa (costo de ventas) por un importe de 1,631,187.0 mdp, ni los costos y gastos asociados por 461,650.0 mdp para calcular la ganancia del ejercicio.
- d) Con la correcta revelación, valuación y reconocimiento de activos y pasivos en los estados financieros de ESSA, sería posible presentar un valor mayor de la compañía, lo cual permitiría evaluar decisiones como la búsqueda de nuevos clientes, a fin de incrementar las ventas; solicitar recursos para el financiamiento de los proyectos de inversión inconclusos, como lo es la planta lavadora de sal y la adquisición de equipo de transporte marítimo; ya que se trata de una compañía con presencia y competitividad en el mercado mundial de la sal industrial.

- e) ESSA presentó dos tipos de pasivos contingentes que podrían perjudicar sus finanzas así como la continuidad de su operación, se trata del proyecto de inversión “Manejo, descarga y dilución de salmuera residual”, cuya finalidad es determinar el destino y tratamiento de la salmuera residual (residuo que se genera en el procesamiento del agua de mar para la producción de sal) y, de no concretarse, generaría un impacto ambiental severo, ya que dañaría a las especies marinas y lagunas aledañas a la empresa; por lo que la ASF considera apremiante que la empresa evalúe y cuantifique el posible impacto adverso en materia económica, social y ambiental de no realizar la descarga y dilución de la salmuera residual, así como que revele dicha contingencia en sus estados financieros para una mejor rendición de cuentas, para lo cual la empresa cuenta con la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para realizar el proyecto y descargar anualmente 17.0 millones de m³ de salmuera residual al mar desde 2003. Asimismo, se tienen los pasivos contingentes por concepto de juicios en proceso. Por lo anterior, la ASF determinó que ambos asuntos deberían someterse a consideración del Consejo de Administración, a fin de tomar decisiones para mitigar los riesgos de impacto ambiental y las acciones a realizar en caso de perder el juicio con la compañía, Experiencia Nutrimental, S.A. de C.V.; además es importante fortalecer el control interno en el área jurídica y las áreas responsables de la firma de contratos, con el propósito de que los compromisos contractuales sean técnica y económicamente viables, a fin de prevenir demandas de impacto millonario que pudieran ocasionar la liquidación de la empresa.
- f) En 2018 ESSA contó con 24 proyectos de inversión, referentes a producción y transporte de sal, de los cuales 18 se registraron en la Cuenta Pública y sólo 9 de los ellos presentaron avances y al resto no se les asignaron recursos para el ejercicio 2018, sin precisar los motivos. Además, de los 18 proyectos mencionados, se identificó que únicamente 9 estuvieron registrados en la contabilidad de la empresa, 6 se reportaron sin avances y 3, con avance. Al respecto, la entidad no precisó las causas de las inconsistencias detectadas.

Referente a la optimización de los procesos de producción de sal de mesa y sal industrial en 2018, se identificaron 20 proyectos de inversión, de los que sólo 9 reportaron avance.

- g) Como resultado de no considerar las mejores prácticas para los registros contables, se observaron deficiencias en los registros, por un total de 4,327,577.0 mdp, (estimados por la ASF), en los rubros siguientes:
- Inventarios de sal de mesa no registrados por 2,248,105.1 mdp;
 - Saldos no depurados por 1,683,882.4 mdp, que corresponden a inconsistencias en saldos bancarios, en el saldo de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta, bienes de lento y nulo movimiento en el Almacén; obras en proceso que no ha reportado avance, así como IVA e ISR no recuperados;
 - Estimación de cuentas incobrables por 143,782.8 mdp no registrada;
 - No se reveló en las notas a los estados financieros un fideicomiso por 98,760.8 mdp;

- Anticipos no recuperados por 92,131.1 mdp, correspondientes a un proyecto no realizado.
 - Diferencias en el inventario de activo fijo por 60,914.8 mdp, por discrepancias en el levantamiento de inventario.
 - No se reveló en los estados financieros el posible impacto económico por el daño ambiental en caso de que no se concluya el proyecto de “Manejo, descarga y dilución de salmuera residual”.
 - ESSA tienen una marca registrada para la exportación de sal de mesa denominada Baja Pacific, así como distintos contratos de licencias y derechos para servicios administrativos y métodos de preparación de sal baja en sodio que no se han cuantificado ni registrado en el activo.
 - El levantamiento de inventario de bienes muebles de ESSA no incluyó la información de las oficinas situadas en San Diego, Tijuana y Ciudad de México.
- h) Al adoptar para el registro y revelación de la información financiera las mejores prácticas contables, y conforme a un ejercicio realizado por la ASF se observó un cambio en los indicadores financieros como se muestra a continuación:

PRINCIPALES RAZONES FINANCIERAS REBALANCEADAS, 2018			
Razón financiera	Valor conforme a los Estados Financieros 2018	Valor conforme al reconocimiento de partidas no registradas	Variación
Liquidez	3.48	4.74	Incremento del 36.3%
Solvencia	5.04	4.48	Disminución del 11.2%
Apalancamiento	0.2 veces	0.3 veces	Incremento del 16.2%
Endeudamiento	19.8 %	22.3 %	Incremento del 12.6%
ROA	1.8 %	1.2 %	Disminución del 33.4%
ROE	2.2 %	1.5 %	Disminución del 31.3%

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los estados financieros dictaminados de ESSA, correspondientes a los ejercicios fiscales del 2018 proporcionados por ESSA mediante el oficio núm. GSDTI.-088/19 del 20 de marzo de 2019.

NOTA: Las cifras pueden diferir debido al redondeo.

Mediante el oficio núm. DGADDE/048/2020 del 22 de enero de 2020, se comunicó al Órgano Interno de Control en la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. que investigue y profundice el análisis de las desviaciones por 4,327,577.0 mdp en los rubros siguientes: Bancos, Derechos a recibir efectivo y equivalentes, Cuenta de Utilidad Fiscal Neta, Activo Fijo, Almacén de Consumibles, Fideicomisos, Patentes, Licencias, Marcas y Concesiones; Producción en Proceso, Pasivos Contingentes, Obras en Proceso e Impuestos, en cumplimiento de los artículos 2, 20, 39, 42, 43 y 44 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 15 y 16 de la Ley General de Bienes Nacionales; 76, fracción IV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta;

NIF A-5 Elementos Básicos de los Estados Financieros; NIF C-1 Efectivo y Equivalentes de Efectivo; NIF C-8, Activos Intangibles; NIC 20, Contabilización de las Subvenciones del gobierno e Información a Revelar sobre Ayudas Gubernamentales; NIF D-3 Beneficios a los Empleados; Reglas Específicas de Registro y Valoración del Patrimonio, emitidas por el CONAC.

2018-2-10K2N-07-0433-07-013 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante la autorización del Consejo de Administración, adopte las normas nacionales e internacionales de información financiera, como base para el registro y presentación de la información financiera, con la finalidad de asegurar una adecuada revelación, valuación y reconocimiento de activos y pasivos, así como presentar información financiera, integra, útil, comprensible, objetiva, con posibilidad de predicción, que facilite la capacidad de reacción de la administración y el análisis para la toma de decisiones en materia de inversión, gasto y estrategias encaminadas a lograr sus objetivos, así como la adecuada rendición de cuentas de las finanzas de la compañía, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 2, 33, 44 y 49, fracción III, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, lo que también ha sido recomendado por los auditores externos desde el ejercicio 2017 y la empresa ha sido negligente en su atención, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-014 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante su Consejo de Administración, evalúe y cuantifique el posible impacto adverso en materia económica, social y ambiental de no realizar la descarga y dilución de la salmuera residual, para lo cual tiene la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales desde 2003, por lo que esta contingencia se debe revelar en los estados financieros que de manera omisa no se ha realizado, lo que permitirá una mejor rendición de cuentas, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 2 y 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; de la NIF C-9 Provisiones, contingencias y compromisos, y de la NICSP 19 Provisiones pasivos contingentes y activos contingentes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-015 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca los procedimientos de revisión y validación de saldos que se presentan en los estados financieros de la entidad, que incluya la revisión y realización de ajustes contables para corregir, de manera enunciativa más no limitativa, las desviaciones detectadas en los rubros siguientes: Bancos, Derechos a recibir efectivo y equivalentes, Cuenta de Utilidad Fiscal Neta; Activo Fijo; Almacén de Consumibles; Fideicomisos; Patentes, Licencias, Marcas y Concesiones; Producción en Proceso; Pasivos Contingentes; Obras en Proceso e Impuestos, dando cumplimiento a la transparencia y rendición de cuentas para mejorar la integridad, veracidad, confiabilidad y utilidad de los estados financieros, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley General de

Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas adoptadas para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-016 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca mecanismos de control para que los proyectos de inversión reportados en Cuenta Pública sean congruentes con su contabilidad, debido a que la empresa fue omisa en el registro de sus proyectos de inversión, a fin de contar con información útil, confiable y oportuna, como lo establece el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-017 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., diseñe e implemente un sistema de control, seguimiento y evaluación de proyectos de inversión, que incluya indicadores específicos, medibles, verificables, realistas y alcanzables en el tiempo, así como el análisis ex post de los mismos, para identificar su efecto en el valor patrimonial de la empresa, debido a que la información del avance fue parcial, en cumplimiento de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

4. Recursos ejercidos

Durante el ejercicio 2018, ESSA registró de manera armónica sus operaciones contables y presupuestarias, conforme al principio de devengo, en cumplimiento de los aspectos generales del clasificador por rubros de ingresos y del artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; sin embargo, no se clasificaron ni revelaron con el detalle suficiente en las notas a los estados financieros, los conceptos de ingresos contables no presupuestarios y otros egresos presupuestarios no contables, que permitiera cumplir con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas, en inobservancia del acuerdo por el que se emite el formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables, y los términos de referencia para auditorías externas de los estados y la información financiera contable y presupuestaria.

Los estados de información financiera y presupuestaria, presentados por ESSA en la Cuenta Pública 2018, cumplieron con los clasificadores presupuestarios armonizados, las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los ingresos y egresos, y para la emisión de información financiera, la estructura de los estados financieros básicos y las características de sus notas.

La ASF observó que los ingresos y egresos presupuestarios presentados en las notas a los estados financieros de la Cuenta Pública no se apegaron a lo establecido en las precisiones al formato de Conciliación de Ingresos y de Egresos – Gastos del Acuerdo por el que se emite el formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables en lo siguiente:

- Existieron partidas en conciliación que por su naturaleza son tanto presupuestarias como contables.
- Descuentos sobre ventas de sal de mesa por 854.8 miles de pesos (mdp).
- Ingresos Tienda por 83,095.9 mdp, es una actividad recurrente.
- La utilidad en tipo de cambio negativa por 13,082.9 mdp representa una pérdida cambiaria, por lo tanto, no es un ingreso contable.
- No se identificó como se integró el saldo de 156,457.0 mdp “Pagos Registrados en cuentas de Balance” ni el desglose por partida de gasto, ni por subcuenta.
- ISR Diferido por 8,615.0 mdp, se clasificó como un ingreso contable no presupuestario, sin embargo, fue presentado como si fuera una partida presupuestaria no contable.
- Ajuste D-3 plan de pensiones por 9,881.8 mdp, no correspondió con la nota de pasivo laboral en los estados financieros por 15,072.9 mdp.
- Provisiones de pasivo a largo plazo por 150,451.9 mdp, por la naturaleza del concepto debía ser, un egreso contable no presupuestario.
- En las notas a los estados financieros dictaminados, no se incorporó la integración de las partidas de otros ingresos y gastos, incluidos en la conciliación contable, hasta el cuarto nivel de desagregación, como lo requieren los términos de referencia de la Secretaría de la Función Pública, párrafo 56.

2018-2-10K2N-07-0433-07-018 **Recomendación**

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., aplique las medidas necesarias para clasificar y revelar, hasta el cuarto nivel de desagregación con el detalle suficiente, los ingresos, las notas a los estados e información financiera y presupuestaria, con el objetivo de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el ejercicio del presupuesto, a fin de cumplir con el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; el acuerdo por el que se emite el formato de conciliación entre los ingresos presupuestarios y contables, así como entre los egresos presupuestarios y los gastos contables; los términos de referencia para auditorías externas de los estados, y la información financiera contable y presupuestaria de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

5. Concesiones

En 2018, Exportadora de Sal, S.A. de C.V. contó con un total de 19 concesiones otorgadas por el Gobierno Federal para la explotación y transportación de sal, de las cuales 5 fueron para el uso de lotes mineros; 13, de ocupación de la zona federal marítimo terrestre, y una relativa al uso de puertos e instalaciones portuarias.

De las concesiones otorgadas por la Secretaría de Economía para la explotación de sal, en 2018, ESSA debió pagar un total de 15,891.1 miles de pesos (mdp) por las 7,019.6 miles de toneladas métricas (MTM) de sal vendidas, de los cuales 7,852.6 mdp correspondieron a las 3,549.5 MTM vendidas en el primer semestre y 8,038.5 mdp a las 3,470.1 MTM del segundo semestre. Al respecto, la empresa no cumplió con la totalidad del monto correspondiente al segundo semestre, ya que tuvo un faltante de 361.7 mdp, debido a que no actualizó la cuota para el pago de derechos, la cual fue modificada en la Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2018 y su anexo 19, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de diciembre de 2018, y correspondió a 2.3165 pesos por tonelada enajenada, por lo que la ASF determinó que ESSA cumplió parcialmente con sus obligaciones referentes al pago de derechos por la explotación de sal marina de las concesiones que dispone. Como resultado de la auditoría, ESSA realizó, el 5 de noviembre de 2019, el pago del faltante del segundo semestre de 2018 por 418.0 mdp, que incluyó actualizaciones y recargos.

Durante el periodo 2013-2018, el pago de derechos por las concesiones otorgadas a ESSA para la explotación de sal fue de 89,436.9 mdp por las 45,647.9 MTM vendidas durante ese periodo; asimismo, el monto pagado para la explotación de sal aumentó 2.8% en promedio anual, al pasar de 13,554.5 mdp en 2013 a 15,529.6 mdp en 2018, esto se debió al cambio en las cuotas para el pago de derechos establecidas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) durante dicho periodo.

En el año referido, la empresa contó con 13 concesiones otorgadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de las cuales 2 fueron para el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y 11 para la explotación de salinas en la ZOFEMAT.

En 2018, ESSA pagó al SAT 526.6 miles de pesos por los 25,668.4 m² de las 2 concesiones para el uso de la ZOFEMAT, conforme al artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos. Respecto de la concesión DZF – 202/91, se identificó que ésta se otorgó sobre una superficie de 10,892.01 m² para el uso de planta general de carga, puente de carga, muro de contención, oficina y zona de acción destinadas a la explotación de sal marina, considerada por la SEMARNAT, como zona marítima para la operación de zonas portuarias.

Asimismo, por el uso de la ZOFEMAT para la explotación de salinas, ESSA debió pagar al SAT 8.8 mdp por los 64,903.2 m² correspondientes a las 11 concesiones con las que contó; sin embargo, la empresa pagó 9.1 mdp, 3.4% (0.3 mdp) más de lo que debía pagar. Al respecto, ESSA señaló que solicitó vía correo electrónico al departamento de Recaudación de Rentas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur, así como al departamento de Recaudación de Rentas del H. Ayuntamiento de Ensenada Baja California, los importes a pagar

por el uso de la ZOFEMAT, los cuales fueron enviados por el personal de dichos departamentos al correo electrónico del departamento Jurídico de ESSA y, de acuerdo con dichos importes, ESSA realizó el pago respectivo; sin embargo, lo anterior no justifica el pago en exceso.

Adicionalmente, la empresa contó con la concesión núm. SCT 1-86 "Isla de Cedros- Morro Redondo y Guerrero Negro-Chaparrito" para la operación de puertos e instalaciones portuarias, el valor del inmueble concesionado fue de 249,119.0 mdp, por lo que, para ese ejercicio fiscal, pagó 18,683.9 mdp al SAT.

En la información financiera de la empresa de 2018, se identificó un pago de 15,529.4 mdp por el uso de lotes mineros para la explotación de sal, cantidad que se correspondió con los comprobantes de pago de derechos al SAT; respecto del pago por el uso de la ZOFEMAT, la empresa presentó comprobantes por un importe de 535.4 mdp pagados, 260.5 mdp más que los 274.9 mdp registrados en la Balanza de Comprobación de 2018; asimismo, sobre el pago de derechos por la operación de puertos e instalaciones portuarias, se verificó que la empresa tuvo comprobantes de pago por 18,683.9 mdp, 482.2 mdp menos que el registro de la balanza. Al respecto, la entidad no precisó la diferencia entre dichos importes.

2018-2-10K2N-07-0433-07-019 **Recomendación**

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca mecanismos de control y registro que aseguren que en ejercicios fiscales subsecuentes el pago de derechos de las concesiones otorgadas por el gobierno federal se realice en tiempo y forma con base en las actualizaciones de la cuota respectiva para cada ejercicio fiscal, y su información financiera sea confiable, debido a que la empresa fue negligente en el enterero de derechos, por lo que incurrió en pagos de derechos en exceso, así como en actualizaciones y recargos, a efecto de cumplir con lo establecido en los artículos 27, fracción II, de la Ley Minera; 211-A y 211-B de la Ley Federal de Derechos, y el artículo segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Evaluación del proceso y capacidad de producción

En este resultado se analizaron las acciones de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., referentes al cumplimiento de metas de los programas de producción de sal industrial y sal de mesa en 2018, así como la capacidad del sistema de cada etapa del proceso productivo.

Para 2018, en el indicador "Cumplimiento del Programa de Transporte marítimo de sal Industrial", ESSA reportó 97.1%, en el Avance de la Matriz de Indicadores de Resultados de 2018.

Asimismo, se identificó que, en 2018, el indicador “Seguimiento al cumplimiento del Programa de Producción de Sal”, tuvo un resultado de 96.6%, inferior en 3.4% a la meta programada, principalmente como resultado de las malas condiciones climáticas, el paso de dos huracanes por la región y retrasos en el apilamiento por carga lenta de barcasas, lo que provocó que se detuviera el proceso de producción, ya que al no haber transporte marítimo, la sal permaneció en el apilamiento de Guerrero Negro y ocasionó la saturación del mismo.

La ASF verificó la capacidad utilizada de Exportadora de Sal, S.A de C.V., en las etapas de cosecha de sal (89.4%), transporte terrestre (66.2%), planta lavadora (56.6%), carga de barcasas (60.5%), descarga de barcasas (55.4%), y carga de barcos (33.4%), es menor que la capacidad del sistema. En la etapa de transporte marítimo se identificó que se utilizó 93.3%; sin embargo, la capacidad de sistema en esta etapa está limitada a las barcasas y al número de remolcadores, ya que, aunque la producción de sal aumentara no podría ser transportada en su totalidad a Isla de Cedros para su comercialización. Además, el número de barcasas también afectó la comercialización de sal de mesa, ya que la empresa dejó de transportar su producto a Mazatlán, principal punto de comercialización.

La ASF contrastó las cifras programadas de bombeo en cada estación, de 2018, contra la cantidad de metros cúbicos (m³) de salmuera efectivamente bombeados, con lo que determinó que la empresa bombeó 606,857.1 miles de m³ de salmuera, 5.7% menos de lo programado para ese año (643,792.4 miles de m³). Asimismo, se identificó que la estación cuyo porcentaje de cumplimiento difirió en mayor medida de la meta fue "La mesa", al registrar un cumplimiento del 77.9%, mientras que la estación "Salitrales" alcanzó 98.7%. En cuanto a las demás estaciones, la 3A registró el 96.3%, y Km 17, Km 10 y S3/54 tuvieron cumplimientos del 87.1%, 94.1% y 95.2%, respectivamente; lo anterior, por la presencia de lluvias.

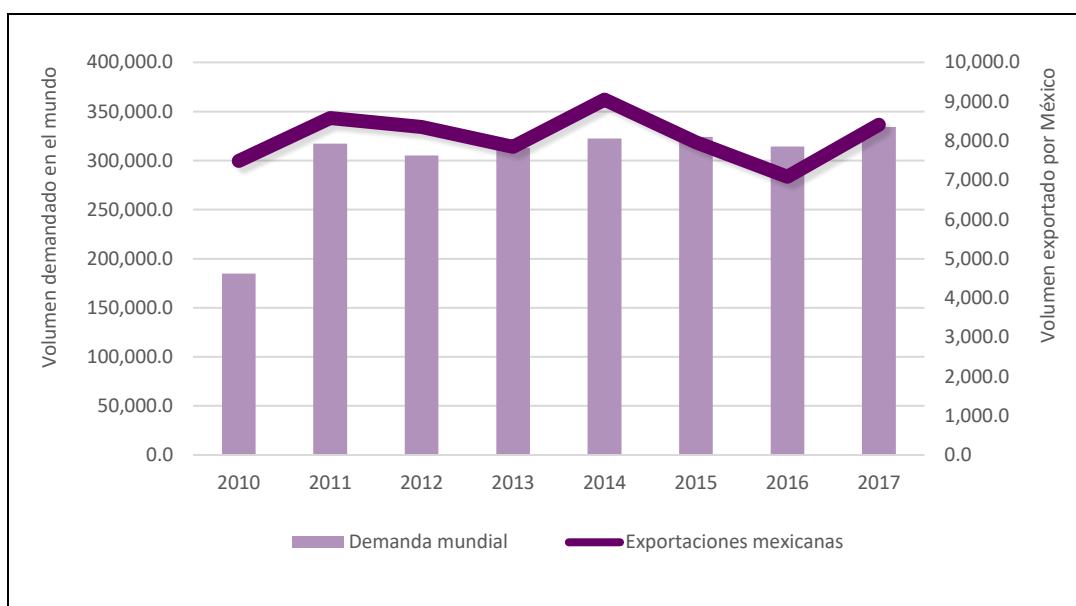
En el periodo 2013-2018, la programación de bombeo de salmuera registró una disminución de 1.9%, en promedio anual, al pasar de 707,281.8 miles de m³ de salmuera en 2013 a 643,792.4 miles de m³ en 2018. De igual manera, la tasa media de crecimiento anual de bombeo alcanzado registró un decremento de 1.5%, en promedio anual, al pasar de 654,292.7 miles de m³ de salmuera bombeada en 2013 a 606,857.1 miles de m³ en 2018. Al respecto, la empresa, mediante el correo electrónico del 27 de septiembre de 2019, señaló que la disminución en el programa de bombeo se debió a los menores niveles de evaporación registrados, ya que dichos programas se ajustan, de acuerdo con la evaporación anual histórica considerando el porcentaje de evaporación promedio mensual de los últimos 20 años; asimismo, se realizan ajustes por los efectos de lluvias en todo el proceso productivo y se revisa el comportamiento en los niveles (tirantes) de las diferentes salmueras que se generan diariamente, a fin de evitar derrames a las áreas fuera de producción, como resultado del desfase en el recorrido de salmueras además de infiltración al subsuelo (de difícil cuantificación) en 30,000 hectáreas de concentración.

Respecto de la revisión del Programa de Producción de Sal Industrial, se constató que ESSA produjo 7,150.6 MTM de sal industrial, 3.4% menos de lo programado para 2018 (7,400.0 MTM). Asimismo, en el periodo 2013-2018, la producción de sal industrial también presentó

reducciones en su programación y realización, al registrar decrementos de 1.5% y 2.2%, en promedio anual, respectivamente, la cual se asoció al detrimento de la demanda y al aumento de la competencia; al respecto, la ASF contrastó la evolución de la demanda mundial de sal contra las exportaciones mexicanas, como se muestra a continuación:

DEMANDA MUNDIAL Y EXPORTACIONES MEXICANAS DE SAL, 2010-2017

(Miles de toneladas métricas)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el documento Salt: Global Industry, Markets and Outlook to 2017 de Roskill Information Services.

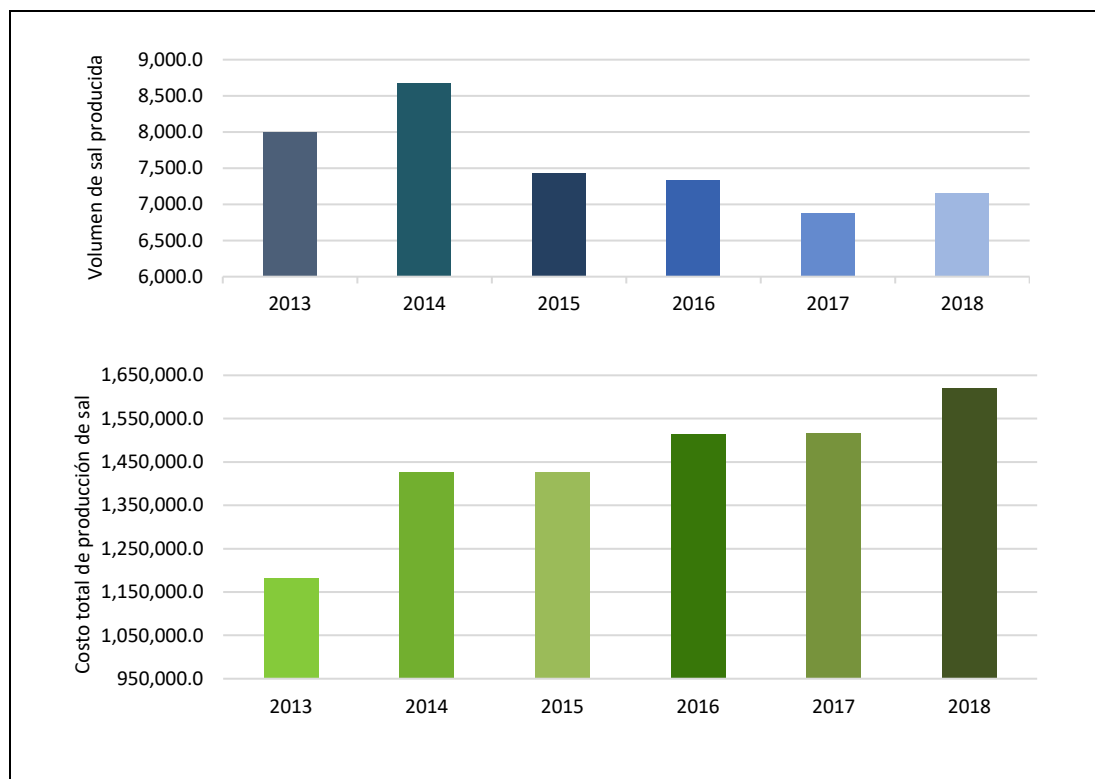
De acuerdo con la empresa Roskill Information Services, la demanda mundial de sal y las exportaciones mexicanas de 2010 a 2017 han mantenido una correlación positiva, por lo que resulta congruente que las ventas y, por ende, la producción de sal de ESSA hayan evolucionado para adaptarse a los cambios en la demanda.

Asimismo, se observó que Japón disminuyó su demanda de sal mexicana, principal cliente de ESSA, al pasar de 3,867.0 MTM en 2013 a 3,116.0 MTM en 2017, y el incremento de compras de sal procedente de la India, al pasar de 876.0 MTM en 2013 a 1,067.0 MTM en 2017. India es uno de los principales países productores de sal a nivel mundial, cuyo volumen aumentó, en dicho periodo, de 23,000.0 MTM en 2013 a 31,500.0 MTM en 2017.

Con el propósito de contrastar la relación entre el volumen de sal industrial producida durante el periodo 2013 a 2018 con el costo total de su producción, la ASF analizó la evolución de las variables mencionadas, como se muestra a continuación:

VOLUMEN Y COSTOS DE PRODUCCIÓN DE SAL INDUSTRIAL DE ESSA, 2013-2018

(Miles de toneladas métricas y miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por ESSA mediante el oficio núm. GSTDI.-088/19 del 20 de marzo de 2019.

Al respecto, se observó una relación negativa entre ambas variables (el coeficiente de correlación fue de -0.5567 puntos), debido a que, por un lado, la producción de sal industrial durante el periodo mencionado disminuyó a una tasa promedio anual del 2.2%; por el otro, el costo de producción de sal industrial aumentó a una tasa del 6.5% en promedio cada año, ya que pasó de 1,182,264.9 mdp en 2013 a 1,620,183.9 mdp en 2018, debido principalmente al deterioro de la maquinaria y equipo por falta de mantenimiento oportuno, así como por alzas en el precio de combustibles y a incrementos salariales del personal de la empresa, como se menciona en el Resultado 7 de este informe.

La producción de sal industrial de la empresa, para cada uno de los años del periodo 2014-2018, fue menor que las metas de producción establecidas en el “Programa Institucional 2013-2018 y Planeación Estratégica 2014-2020”. Particularmente, en 2018 fue menor en 30.1% respecto de la señalada en el documento mencionado, debido a que ESSA no actualizó sus metas de planeación estratégica, a pesar de los cambios ocurridos en el mercado, sin atender lo establecido en el artículo 49 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo cual quedó observado en el resultado 1 de este informe, con la recomendación al desempeño correspondiente.

En cuanto al programa de transporte de sal industrial 2018, trasladaron 6,892.8 MTM de sal, 4.5% menos de lo programado (7,220.0 MTM), debido a las malas condiciones climáticas para la navegación; fallas en barcasas, remolcadores, equipos y sistemas de descarga de barcasas; tripulaciones incompletas, mantenimiento en el sistema de carga de barcasas e inspecciones de las mismas. En el periodo comprendido entre 2013 y 2018, la programación y cumplimiento del transporte marítimo de sal industrial registró disminuciones del 2.0% y 2.1%, en promedio anual, por la reducción del volumen de sal comprometida mediante contratos de venta.

En 2018, ESSA produjo 21.8 MTM de sal de mesa, lo que representó el 31.0% de la meta, de los cuales 18.2 MTM correspondieron a Salting-out; 2.5 MTM de sal, a la producción de granos; 0.8 MTM, a martajados, y 0.3 MTM, a sal baja en sodio. La mayor desviación del programa correspondió a martajados (86.7% menos que la meta), seguido de granos (82.4%) y Salting-out (63.4%), mientras que la producción de sal baja en sodio se encontró 40.0%, debido a la disminución en las ventas por el incremento del precio de los productos de sal de mesa, así como porque no se celebró un contrato de venta que se tenía previsto.

En el periodo 2013-2018, la cantidad programada de producción de sal de mesa disminuyó a una tasa de 0.3% en promedio anual, al pasar de 71.3 MTM en 2013 a 70.3 MTM en 2018. De igual manera, la producción alcanzada pasó de 63.0 MTM en 2013 a 21.8 MTM en 2018, lo cual equivale a una caída del 19.1%, en promedio anual; además, el porcentaje de atención del programa anual de producción de sal de mesa disminuyó, al pasar de 88.4% 2013 a 31.0% en 2018; al respecto, la entidad señaló que desde 2013, adoptó un esquema de distribución (antes operaba con un esquema de comisionistas) y dejó de contratar gran parte del servicio de transporte para entregas en territorio nacional y de transportar volúmenes grandes de sal vía marítima a Mazatlán en 2018 (punto logístico y estratégico para introducir el producto en el mercado nacional), lo que causó que, a partir de 2016, la producción disminuyera por una reducción en las ventas; esto, a su vez, provocó la existencia de inventarios altos en almacenes y una desaceleración de la productividad de la planta y, como consecuencia, un incremento del costo de los materiales en el inventario y en el precio de venta, como se observa en el resultado 7 de este informe, en el que se recomendó a ESSA analizar la viabilidad de continuar con la comercialización de sal de mesa.

7. Inventarios y costos

El costo de ventas de ESSA corresponde a las erogaciones derivadas de la producción de sal; además, dicho costo es la base para determinar el precio de venta y permite conocer los productos en los que se generan utilidades o pérdidas y en qué magnitud.

El inventario es el primer paso para integrar el costo y está conformado por las erogaciones en materia prima o materiales directos,^{17/} mano de obra directa y gastos indirectos de

^{17/} De acuerdo con el documento emitido por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, “Norma de Información Financiera C-4”, México, 2011, párrafo 44.3.2, la materia prima y materiales directos son aquellos costos de compra más gastos adicionales en los que se incurre para colocarlos en el proceso de producción.

fabricación^{18/} en los que se haya incurrido para obtener un producto terminado; dicha segregación permite identificar aquellos conceptos que hacen que el costo aumente o disminuya, y, por tanto, lo haga el valor de la sal.

El resultado se desarrolló en cuatro apartados: a) Metodología de valuación de inventarios utilizada por ESSA en 2018; b) Valuación del inventario de la empresa, su valuación, toma física y tendencias, esta última de 2013 a 2018; c) Costo de ventas de ESSA, y el desagregado de ventas y de producción tanto para la sal industrial como para la sal de mesa; y, d) Análisis del beneficio esperado dados sus ingresos y costos en 2018.

a) Metodología de valuación de inventarios utilizada por ESSA en 2018

En 2018, para el registro de sus costos, ESSA utilizó el método de costeo absorbente, mediante el cual asignó todos los costos de manufactura, incluyendo los materiales directos, la mano de obra directa, los costos indirectos variables y una porción de los costos indirectos fijos, a cada unidad de producto, en atención a lo establecido en el artículo 39 de la Ley de Impuesto Sobre la Renta. No obstante, dentro de la estructura orgánica de la empresa no existió un área con la atribución específica, ni marco jurídico en materia de contabilidad de costos, a efecto de garantizar la aplicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental mediante las mejores prácticas en la materia y el Consejo de Administración consideró inviable la integración de un comité de costos, por lo que la ASF estimó conveniente crear dichas estructuras, en los términos que señala el artículo 58, fracción VIII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La empresa careció de los auxiliares del inventario de producto terminado, necesarios para corroborar la aplicación de la fórmula del costo promedio indicada en la NIF C-4, como lo obliga la Ley General de Contabilidad Gubernamental y la Ley del Impuesto Sobre la Renta, por lo que la información de ESSA no cuenta con información de calidad suficiente para evaluar los avances de sus objetivos y metas institucionales.

b) Inventario

En cuanto a la valuación del inventario, con la revisión de los estados financieros de 2018, se constató que ESSA efectuó dicho procedimiento en los rubros de materias primas, producto terminado e inventario de mercancía; no obstante, para el rubro de producción en proceso, se identificó que ESSA no registró el inventario en proceso de transformación, ni dispuso de información para llevar a cabo una estimación del valor económico de la sal contenida en los vasos de concentración y de cristalización, por lo cual su valuación estuvo incompleta.

En cuanto a los rubros de materias primas y producto terminado, se constató que presentaron deficiencias en su clasificación, puesto que, en el primero, ESSA no reveló la existencia de materia prima para sal industrial pese a que ese tipo de producto puede requerir que se le

^{18/} **Ibidem**, los gastos indirectos de fabricación son aquellos costos y gastos en los que se incurre durante el proceso productivo que no pueden ser atribuibles totalmente a la producción.

agregue el aditivo YPS,^{19/} y en el segundo, ESSA incluyó información de sal de mesa en el inventario correspondiente al tipo industrial, y el apilamiento en el Puerto de Chaparrito se registró como mercancía terminada, pero ésta fue susceptible de modificación mediante otros procesos antes de su venta, lo que denotó la falta de controles efectivos de los inventarios de la empresa, que se vieron reflejados en la falta de detalle de los rubros revelados en los estados financieros.

En el activo, en el rubro de producción en proceso, se detectaron deficiencias en el registro y valuación, ya que ESSA no reveló el valor de la sal en transformación contenida en los vasos de concentración y de cristalización. La ASF estimó que el importe no registrado en dicho rubro fue de 2,248,105.1 miles de pesos (mdp), 56.4% de lo señalado en 2018, que fue de 3,988,029.8 mdp, por lo que sus inventarios no se valoraron mediante el valor neto de realización.

En el rubro de inventario de mercancía, ESSA registró que se integró de artículos misceláneos vendidos en tiendas de menudeo, tales como abarrotes; no obstante, la empresa no especificó las razones por las cuales comercializa dichos productos, dado que su objeto social se asocia con la extracción de sal marina y la exportación de la misma.

Por lo anterior, como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante el oficio GSDTI-482/19 del 23 de diciembre de 2019, señaló, como antecedente, que la creación de las tiendas de ESSA en Guerrero Negro y en la Isla de Cedros inició con la finalidad de satisfacer las necesidades de los trabajadores, al amparo de la Ley Minera y Ley Federal del Trabajo, mediante la construcción de una zona habitacional para sus trabajadores, la dotación de energía eléctrica, espacios para esparcimiento familiar, y tiendas de autoservicio donde los trabajadores pudieran acceder y satisfacer sus necesidades primarias, como consecuencia de la carencia de estos bienes, debido a la situación geográfica que impera en ambos centros de trabajo.

Asimismo, precisó que, debido a esta necesidad de los trabajadores, se plasmó la obligación laboral de prestar el servicio de tiendas ESSA, en el Contrato Colectivo de Trabajo 2018-2020: Exportadora de Sal, S.A. de C.V. y Sindicato Industrial de Trabajadores Salineros, Marineros Maquinistas, Cargadores, Similares y Conexos de la Baja California, y Sección de Transporte Marítimo, en las cláusulas 82 y 74 “Artículos subsidiados en tiendas ESSA”, firmados ambos el 12 de octubre de 2018, a fin de abastecer de artículos de primera necesidad, alimentos y de consumo necesario para los trabajadores sindicalizados. Posteriormente, esta misma prestación fue incluida en el Reglamento Interior de Trabajo para el Personal Operativo de Confianza de la entidad, artículo 42. “Servicio de Tienda”, de fecha 16 de enero de 2018; sin embargo, lo anterior no exime a la empresa de la obligación de establecer dicha actividad en sus Estatutos Sociales.

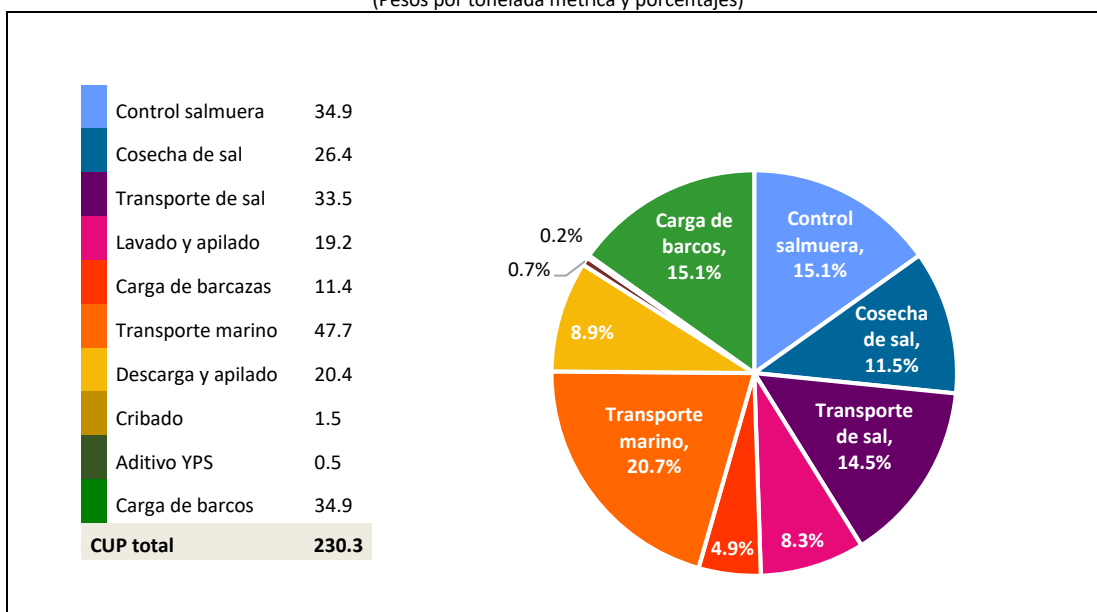
^{19/} El amarillo prusiano de soda (YPS) es un aditivo que se le añade a la sal como agente anti-aglomerante.

c) Costos

En lo que corresponde al costo de ventas total, se constató que existió una variación entre lo presentado por ESSA en el informe de autoevaluación y lo registrado en su balanza. ESSA indicó que, en 2018, consideró el costo de servicios de puertos (5,674.1 mdp) y gastos de venta de sal de mesa en el costo de ventas (5,927.0 mdp); sin embargo, no proporcionó la integración del monto (11,601.1 mdp), ni el motivo por el cual se consideraron los servicios de puertos y gastos dentro del costo de ventas.

La composición del costo unitario por proceso de sal industrial en 2018 fue el siguiente:

COSTO DE PRODUCCIÓN UNITARIO DE SAL INDUSTRIAL DE ESSA POR PROCESO, 2018
(Pesos por tonelada métrica y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por ESSA mediante el oficio núm. GSDTI. - 088/19, del 20 de marzo de 2019.

CUP: Costo unitario de producción.

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

La ASF constató que, por cada tonelada de sal producida, los tres rubros en que más recursos se erogaron fueron los siguientes: en primer lugar, el transporte marítimo (20.7%), su principal costo fue la mano de obra seguido de los materiales directos, 43.5% y 32.1%, respectivamente. En segundo lugar, se encontró el control de salmuera y, en tercero, la carga de barcos con el 15.1%, cada uno; en el control de salmuera, el costo que más influyó fue la renta de terrenos y posteriormente las asignaciones de procesos indirectos de fabricación

conocidos como subrepartos; sin que la entidad, dentro de la información remitida, precisara los importes totales y porcentajes de la integración de los mismos.

En cuanto al costo unitario de producción de sal industrial, se identificó que ESSA incluyó conceptos de gasto como pasajes, papelería, material menor de equipo de cómputo, material de limpieza y productos de cafetería, equivalentes a 7.6 pesos por tonelada métrica, los cuales, conforme a la clasificación de la NIF C-4, deben incorporarse como parte de los gastos operativos, ya que se asocian con la administración de la empresa y no con el proceso de transformación de la sal.

Respecto del costo de ventas de sal industrial, en 2018 ascendió a 1,544,071.3 mdp, superior en 32.3% en comparación con 2013 por 1,166,964.8 mdp; los ingresos generados por las ventas en 2018 fueron de 2,000,059.3 mdp, superiores en 9.4% respecto de los 1,829,108.6 mdp de 2013, por lo cual, a 2018, la empresa contó con un margen bruto del 22.8%, 13.4 puntos porcentuales menos que el registrado en 2013 por 36.2%, lo que indica que, dentro de la línea de negocio de la empresa, por cada 100.0 pesos obtenidos por ventas de sal industrial, dispuso de 22.8 pesos para cubrir sus gastos de operación y otras erogaciones adicionales, antes de obtener su utilidad neta.

En cuanto al costo unitario de producción de sal de mesa, se verificó que, en 2018, la empresa elaboró 4 tipos de productos con los costos promedio siguientes: bajo en sodio, con 3,238.5 pesos por tonelada; granos, con 1,422.1 pesos por tonelada; Martajados, con 2,861.0 pesos por tonelada, y Salting-out, con 1,774.4 pesos por tonelada, en todos los casos, los costos fueron superiores a los registrados en 2013; no obstante, no existió un patrón de comportamiento a la alza o a la baja. La empresa señaló que esos cambios se debieron a que la productividad fue variable a lo largo del tiempo; así como el costo de los insumos y de la mano de obra, sin soportar el argumento.

Referente a los productos Salting-out, se constató que como parte del costo se incluyeron productos de prueba y muestras, los cuales son gastos, debido a que tuvieron como propósito la investigación y el desarrollo de mercado, por lo que debieron registrarse como gastos y no como costos; asimismo, se detectó falta de control en los insumos, puesto que la empresa no contó con los mecanismos de empaque y embalaje automático. Al respecto, se recomienda analizar la viabilidad financiera de la comercialización, de cada uno de los productos, así como realizar una menor cantidad de muestras para los clientes y reconocerlas como gasto de investigación y desarrollo, ya que al ser una muestra es un gasto que no será recuperado para poderse considerar costo de ventas.

En relación con el costo de ventas por tonelada métrica de sal de mesa, se obtuvo que para 2018 fue de 75,990.0 mdp, superior en 9.5% en proporción del obtenido en 2013 por 69,396.9 mdp. En cuanto a los ingresos por las ventas, en 2018 fueron de 56,611.6 mdp, monto inferior en 40.3% respecto de 2013 por 94,750.4 mdp, por lo que, a partir de 2014, la empresa registró pérdida bruta que, a 2018, fue de 25.0%, lo que indicó que, por cada 100.0 pesos obtenidos por ventas de sal de mesa, ESSA erogó 25.0 pesos adicionales para cubrir sus costos de ventas.

En los últimos 4 años la empresa destruyó valor económico lo que afectó sus finanzas por 48,770.2 mdp, porque empleó un modelo de inventarios tipo “pull”, en el cual la producción y los inventarios se comportaron según el cliente fue solicitando el producto, de modo que se generó un costo de capacidad no utilizada que, a 2018, ascendió a 58,192.7 mdp.

d) Análisis del beneficio esperado de ESSA con respecto de sus ingresos y costos

El retorno sobre el Capital Contable de la empresa fue de 2.2%, con lo que se determinó que para obtener el 10.0% de ROE (rendimiento requerido por la SHCP para los proyectos de inversión de la Administración Pública Federal),^{20/} ESSA debió de haber generado ingresos por 2,376,998.6 mdp sin ajustar sus erogaciones netas en el 2018, 11.7% superior a lo obtenido en ese año, o haber reducido sus erogaciones netas a un monto de 1,809,049.5 mdp, equivalente a una disminución del 12.1% de su importe en 2018, sin afectar su ingreso, como se señaló en el resultado 2 de este informe.

2018-2-10K2N-07-0433-07-020 **Recomendación**

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., habilite y garantice la operación de un área dedicada específicamente a la contabilidad de costos, con el propósito de realizar un control del inventario y, con ello, determinar adecuadamente el costo de sal, a fin de proporcionar información de calidad, transparente, oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de precios, que garantice un margen de utilidad comparable con empresas similares, así como se revele y clasifique correctamente en los Estados Financieros y sus notas la materia prima, producción en proceso, producto terminado, inventario de mercancías y los costos y gastos relacionados con el proceso de transformación de la sal, ya que los recursos han sido utilizados de manera ineficiente y con opacidad, y cumplir con los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 58, fracción VIII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 76, fracción XIV, de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y de los párrafos 44.3.2, normas de valuación, 44.7, reconocimiento inicial y 50.3, normas de presentación, normas de valuación, de la NIF C-4 Inventarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-021 **Recomendación**

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., documente los auxiliares del inventario de producto terminado, necesarios para corroborar la aplicación de la fórmula del costo promedio, indicada en la NIF C-4 y en la Ley del Impuesto Sobre la Renta; la asignación de los costos de los subpartos en el proceso productivo; las variables que influyen en la volatilidad de los costos de producción, y asegure la congruencia del cálculo y registro de los costos de

^{20/} De conformidad con el documento emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Oficio Circular No.400.1.410.14.009”, México, 13 de enero 2014, párrafo 2.

venta tanto en sus reportes internos como en sus estados financieros y su balanza de comprobación, a fin de contar con información de calidad para evaluar los avances en cumplimiento de sus objetivos y metas institucionales, en términos de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-022 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., realice una evaluación de su proceso productivo, a fin de no sobreestimar el inventario de producto terminado correspondiente a la sal industrial y de mesa, para que se transparente el registro de la sal que se encuentra en condiciones para ser vendida, sin incluir la susceptible de modificarse mediante otros procesos, como el cribado y la colocación del aditivo YPS en la Isla de Cedros, que se consideran en proceso, a efecto de que no se alteren las perspectivas del producto en los distintos procesos productivos, en términos de lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en el párrafo 50.2, normas de presentación, de la NIF C-4 Inventarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-023 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., determine el valor de la sal en producción en proceso contenida en los vasos de concentración y de cristalización, conforme al valor neto de realización y la registre en los Estados Financieros y sus notas, en el rubro de producción en proceso de sus inventarios, debido a que existe opacidad en dicho registro, ya que el valor del activo está subestimado, lo que genera una mala valuación de la empresa y reduce su capacidad financiera, y con ello cumplir con lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y del párrafo 20.4, Alcance, de la NIF C-4 inventarios, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-024 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., por medio de su Consejo de Administración, realice los ajustes legales para incorporar, en el objeto de sus Estatutos Sociales o por medio de la creación de una empresa filial, la actividad de comercialización de artículos misceláneos en tiendas de su propiedad, ubicadas en Guerrero Negro e Isla de Cedros, para que su información financiera y administrativa sea congruente con su objeto social, ya que éste se relaciona exclusivamente con la exploración, explotación, producción, comercialización y exportación de sal marina, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafos

primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y el numeral primero de la Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable. Escritura Pública 154,426, Libro 4906, del 14 de abril de 2011, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-025 **Recomendación**

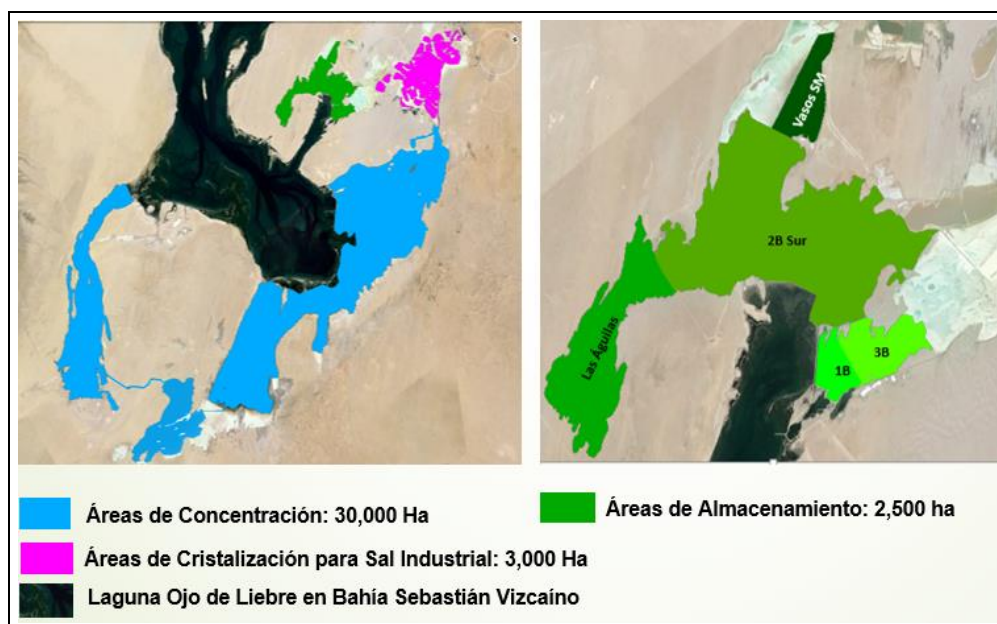
Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante su Consejo de Administración, realice un análisis costo-beneficio para determinar la viabilidad de continuar con la línea de negocio de sal de mesa y evitar que continúe destruyendo valor económico de la empresa, en términos de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

8. Salmuera residual

La salmuera residual es un excedente resultante del proceso de producción de sal industrial. ESSA genera aproximadamente 17.0 millones de toneladas métricas anualmente, las cuales fueron vertidas en la Laguna Ojo de Liebre y Guerrero Negro hasta 1996,^{24/} año en que por disposición oficial se suspendió la descarga de salmuera residual, desde entonces se procedió a su almacenamiento en 2,430.0 hectáreas (ha) concesionadas para ese propósito y una superficie de 1,215.0 ha correspondientes a áreas de transferencia.

^{24/} Esta práctica es común en las salineras, por ejemplo, en el Estado de Yucatán son vertidos al mar aproximadamente 686,000.0 toneladas métricas de salmuera residual, su alta concentración en sales representa un riesgo para la reserva de la Biosfera de Río Lagartos. (Platas Román, Luis. “**Diseño del proceso y factibilidad tecno-económica para la producción de MgO a partir de salmueras residuales**”, Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Autónoma de Yucatán, 2019).

ÁREAS DE ALMACENAMIENTO DE SALMUERA RESIDUAL DE ESSA, 2018



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por ESSA mediante el correo electrónico del 17 de junio de 2019.

En 2018, el almacenamiento se encontró a 85.0% de su capacidad y representó un alto riesgo, no sólo por un posible derrame hacia la Laguna Ojo de Liebre, con posibles consecuencias ambientales, administrativas y financieras graves, sino porque la operación de la producción de sal industrial se vería afectada.

Para dar atención a esta problemática, con el Acuerdo 06 ESSA 003/2017, en la Primera Sesión Ordinaria del Consejo de Administración de Exportadora de Sal del año 2017, se instruyó a la Dirección General de la entidad "llevar a cabo los estudios técnicos, financieros y ambientales de la salmuera residual, de conformidad con la legislación aplicable, así como presentar las alternativas respectivas, para, en su caso, resguardo, aprovechamiento o comercialización", por lo que ESSA presentó las cuatro alternativas siguientes:

a) Almacenamiento

Incluye la ejecución y supervisión de programas de mantenimiento preventivo de canales y diques en estas áreas, así como la inspección por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFPA) que valida las acciones de confinamiento seguro de la salmuera residual a fin de garantizar su resguardo.

Con la revisión *in situ* de las instalaciones de ESSA ubicadas en Guerrero Negro, Baja California Sur, ocurrida del 30 de mayo al 7 de junio de 2019, se constató que los niveles en los diques de contención están muy elevados debido a que el volumen de salmuera residual ha superado

la capacidad, lo que debilita la estructura y ocasiona filtraciones a los vasos cristalizadores vecinos (afectando la calidad de la sal que se encuentra en ellos) y existe la posibilidad de que se rompan ocasionando derrames, lo que resultaría en responsabilidades ambientales y afectaciones económicas para ESSA.

b) Aprovechamiento

El proyecto “Aprovechamiento de salmuera residual (ASR)”, surge como alternativa para el tratamiento de la salmuera residual y tiene como objetivo incrementar la capacidad de producción en 2.0 millones de toneladas métricas anuales de sal, mediante técnicas desarrolladas por la empresa para convertir dicha salmuera residual en sal de alta calidad susceptible de comercializarse.

Los beneficios del proyecto son la generación de ingresos adicionales estimados en un total de 6,301,388.8 miles de pesos (mdp) en 20 años del horizonte evaluado y se requiere una construcción de 800.0 ha de nuevos vasos cristalizadores, dicho proyecto se registró en la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con número 1210K2N0006. En el periodo 2013-2016, ESSA obtuvo un avance físico de 28.2%, con el ejercicio de 187.3 millones de pesos; no obstante, de 2016 a 2018, se suspendió toda vez que se redujo la demanda de la sal industrial de ESSA en el mercado mundial, como resultado de la sobreoferta, precios y fletes más competitivos por parte de otros exportadores, lo que representó una situación contraria al objetivo principal del proyecto ASR, de producir 2.0 millones de toneladas métricas más de sal industrial anualmente.

c) Proyecto manejo, descarga y dilución de salmuera residual (MDDSR)

El proyecto MDDSR consiste en la reincorporación controlada de salmuera residual en la Laguna Guerrero Negro mediante un mecanismo de aspersores y el aprovechamiento de las condiciones de la marea para su disolución.

Durante el periodo 2003-2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales otorgó a ESSA las autorizaciones correspondientes en materia de impacto ambiental y tres autorizaciones para el uso de la Zona Federal Marítimo Terrestre; la Comisión Nacional del Agua, una concesión para el permiso de descargas de aguas residuales, y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, un permiso de Zona Federal para piloteo e instalación de difusores, todos vigentes para la ejecución de este proyecto.

ESSA reportó en la Cuenta Pública 2018 que el proyecto MDDSR tuvo un avance acumulado de 19.6%, que representó el ejercicio de 167,398.4 mdp, de los cuales 1.1% correspondió al ejercicio de 3,494.9 mdp en 2018; sin embargo, dicho proyecto se suspendió desde 2016, toda vez que existe la posibilidad de oposición por parte de los grupos de interés, como el sector pesquero, por lo que la SEMARNAT recomendó modificar el proyecto para reubicar el punto de descarga fuera del complejo lagunar, a mar abierto a una distancia aproximada de 5.0 kilómetros al norte de las dunas frente al Puerto Venustiano Carranza. La empresa indicó que, para dar atención a esta recomendación, se deben rehacer los estudios de factibilidad técnica,

económica e impacto ambiental y se requiere tener un manejo de medios por las características del proyecto.

d) Comercialización

ESSA proporcionó la evidencia de que existen clientes interesados en la salmuera residual, por lo que la empresa y el Servicio Geológico Mexicano (SGM) firmaron un contrato para la realización de los estudios sobre “Caracterización y Evaluación de la Salmuera Residual producto de la salina en Guerrero Negro, Baja California Sur”.

En dicho estudio se concluyó que se requiere desarrollar un estudio metalúrgico para determinar la factibilidad técnica de la separación de los compuestos con valor comercial, en especial los del Magnesio, elemento que resultó ser el de mayor interés económico. ESSA indicó que no cuenta con estudios metalúrgicos para verificar la viabilidad de la recuperación de los minerales contenidos en la salmuera residual para su venta por componente.

Además, la empresa no precisó si cuenta con información sobre los elementos de interés en los depósitos de salmuera residual, en los últimos 10 años la empresa redujo sus puntos de control a 23, los cuales concentran los principales elementos de interés; no obstante, no señaló la periodicidad del monitoreo y no precisó si actualizó las reglas de nivel para cada uno de los vasos de salmuera residual.

En la versión estenográfica de la Primera Sesión Ordinaria del Consejo de Administración del 15 de marzo de 2017, se señaló que, el proyecto “Aprovechamiento de salmuera residual (ASR)” y de “Manejo, Descarga y Dilución de Salmuera Residual (MDDSR)” son complementarios para dar atención a la problemática de la salmuera residual; sin embargo, aun cuando la empresa contó con proyectos en 2018, no avanzó en su atención en ese ejercicio fiscal.

Como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante el oficio GSDTI-482/19 del 23 de diciembre de 2019, proporcionó la documentación de la Licitación Pública Nacional número LO-010-K2N-002-E6-2019, con la que la empresa realizó la contratación del “Proyecto ejecutivo, diseño e ingeniería de detalle del sistema de bombeo para la descarga controlada de 17 millones de metros cúbicos anuales de salmuera residual en la Laguna de Guerrero Negro región central de la Baja California, conforme a los parámetros autorizados”, para contar con un sistema de disposición final de la salmuera residual, el cual se realizó con la cartera 0310K2N0002 “Manejo, Descarga y Dilución de Salmuera Residual”, que cuenta con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como hechos posteriores se verificó que el 23 de diciembre de 2019 se firmó el acta finiquito del proyecto entre ESSA y el contratista; sin embargo, la empresa señaló que los resultados se presentarán ante el Consejo de Administración en la reunión del 17 de abril de 2020. ESSA precisó que, con este proyecto, se minimizará que se materialicen los riesgos económicos, sociales y ambientales que pudieran afectar la integridad financiera de la empresa.

2018-2-10K2N-07-0433-07-026 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., presente el impacto de la implementación del "Proyecto ejecutivo, diseño e ingeniería de detalle del sistema de bombeo para la descarga controlada de 17 millones de metros cúbicos anuales de salmuera residual en la Laguna de Guerrero Negro región central de la Baja California, conforme a los parámetros autorizados", que demuestre que se está solucionando el problema de la acumulación de la salmuera residual, a fin de evitar los daños económicos, sociales y ambientales que enfrentaría la empresa y que afectarían su integridad financiera, ya que dicha problemática tiene su origen desde 1996, año en que por disposición oficial se suspendió la descarga de salmuera residual, para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

9. Evolución de ventas

El resultado se integró por cuatro incisos: a) Cumplimiento de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina"; b) Cumplimiento de la programación de ventas de sal industrial y sal de mesa; c) Participación en el mercado nacional e internacional de sal, y d) Estrategias de comercialización de sal.

- a) Cumplimiento de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina"

En 2018, el indicador "Participación en el mercado mundial de exportación de la sal" del programa presupuestario B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina" tuvo un cumplimiento de 10.4%, inferior en 0.3 puntos porcentuales a la meta programada de 10.7%, por la disminución en la demanda, y por el diferimiento de barcos para carga por venta de sal; no obstante, no fue posible verificar la meta, ya que la entidad fiscalizada no precisó las variables para el cálculo del indicador de las acciones realizadas en 2018.

Respecto del indicador "Cumplimiento del Programa de Ventas de sales especiales^{22/} con calidad, inocuidad, oportunidad y a un precio competitivo", tuvo un cumplimiento de 30.3%, inferior en 69.7% a la meta programada, debido a la disminución en las ventas de sal especial, ocasionada por el incremento del precio de venta de los productos de sal de mesa autorizados en agosto de 2017; además, no se consolidó la estrategia de negocio con el cliente CASTMAR, LLC., ya que no se celebró el contrato de compra-venta que se tenía previsto, que representaba un porcentaje importante de las ventas para el mercado de exportación (específicamente en Estados Unidos).

^{22/} Las sales especiales se refieren a sal de mesa.

Asimismo, en el indicador “Cumplimiento del Programa de Ventas de sal industrial con calidad, inocuidad, oportunidad y a un precio competitivo”, se observó un cumplimiento en la meta programada de 97.0%, inferior en 3.0% a la meta programada para 2018, como resultado de ventas diferidas para 2019 y una venta no concretada de sal gruesa a Morton.

b) Cumplimiento de la programación de ventas de sal industrial y de mesa

En 2018, ESSA vendió 6,995.5 miles de toneladas métricas (MTM) 404.5 MTM menos que lo programado de 7,400.0 MTM, por medio de cinco tipos de sal industrial: regular, ASTM/deshielo, baja en bromo, y sal gruesa, debido a las ventas diferidas para 2019, como se señaló anteriormente.

Asimismo, durante el periodo 2013-2018, el programa de ventas de sal industrial de ESSA disminuyó sus metas 1.5%, en promedio anual, al pasar de 8,000.0 MTM a 7,400.0 MTM. En relación con las ventas de sal industrial, éstas disminuyeron 1.9%, en promedio anual, al pasar de 7,688.8 MTM en 2013 a 6,995.5 MTM en 2018; se observó que el porcentaje de cumplimiento del programa anual de ventas decreció a una tasa promedio anual del 0.3%; no obstante, los ingresos captados por la venta de sal industrial aumentaron 1.8%, en promedio anual, al pasar de 1,829,108.6 mdp en 2013 a 2,000,059.3 mdp en 2018.

Respecto del cumplimiento del programa de sal de mesa, ESSA no cumplió con la meta establecida en 2018 de vender 29.9 MTM de sal, ya que las ventas fueron inferiores en 19.4% a lo programado, dado que, de los 21 tipos de sal de mesa, en 10 no se cumplieron las metas programadas. De acuerdo con lo reportado por la empresa en su Informe de Autoevaluación 2018, la principal causa del incumplimiento en las metas fue una disminución en las ventas ocasionada por el incremento de los precios de los productos de sal de mesa autorizados en agosto de 2017, ya que éstos se fijaron por arriba de los precios de la competencia; además, no se consolidó la estrategia de negocio con el cliente CASTMAR, LLC., ya que no se celebró el contrato de compra-venta que se tenía previsto, mismo que representaba un porcentaje importante de las ventas para el mercado de exportación (específicamente en Estados Unidos), debido a que CASTMAR, LLC., al introducirse al mercado de exportación, se enfrentó a otros requerimientos (especificaciones técnicas distintas a las previstas) y no le fue posible posicionarse en ese mercado, por lo tanto no se consolidó la estrategia de negocio con dicho cliente.

c) Participación en el mercado nacional e internacional de sal

La ASF estimó con base en los datos incluidos en el documento Salt: Global Industry, Markets & Outlook 2017, de Roskill, Information Services, proporcionado por ESSA que, en 2018, la demanda de sal en el mundo fue de 341,920.4 MTM, la cual, durante el periodo 2013-2018 se incrementó 1.8% en promedio anual; asimismo, el porcentaje de sal vendida respecto de la demanda mundial en 2018 se estimó en 2.0%.

Durante el periodo 2013-2018, el volumen de sal vendida en el mercado mundial tuvo un incremento de 1.9% en promedio anual, al pasar de 60,949.0 MTM a 67,116.2 MTM, mientras

que la participación de ESSA en dicho mercado disminuyó 3.8% en dicho periodo, al pasar de 12.6% en 2013 a 10.4% en 2018, que, en términos de volumen, equivalen a 7,686.9 MTM de sal exportada al inicio del periodo y 6,980.0 MTM al final de éste.

En comparación con otros productores en el mundo, entre 2013 y 2017 México ha destacado como productor de sal, en 2017 ocupó el tercer lugar. En el periodo 2013-2017, los países que más aumentaron, en promedio anual, sus exportaciones, fueron India con 20.4% y Brasil con 46.8%, no obstante, ocupa el décimo lugar en la lista. En el caso de México, aunque es productor destacado, sus exportaciones disminuyeron 1.7%, en promedio anual.

d) Estrategias de comercialización de sal

En 2018, la empresa precisó que, para impulsar la comercialización de sal industrial a escala nacional e internacional, sus acciones se han orientado a la consolidación de ventas de sal industrial con clientes como: Campo México, LTD.; Brinsa de Costa Rica, BCR, S.A.; Coonaprosal, R.L.; Minerales Marinos, S.A. de C.V.; Sales y Químicos de la Baja, S.R.L. de C.V., y Sal Natural, S. de R.L. de C.V. No obstante, dichas acciones se han realizado desde 2014 con Campo México, LTD.; Coonaprosal, R.L., y Sal Natural, S. de R.L. de C.V.; además, ESSA señaló que se trabaja en la propuesta de modificación del Contrato Marco, en búsqueda de mayor apertura en la comercialización de manera directa, es decir, sin la intermediación de Mitsubishi Corporation/Mitsubishi International Corporation; sin embargo, dicho contrato se encuentra en revisión.

10. Contratos de venta de sal

Este resultado surge de los juicios mercantiles que tiene ESSA a 2018, con una contingencia estimada de 12,838,337.6 miles de pesos (mdp), entre los que se encuentran 4 contratos de compra-venta de sal firmados en el periodo 2014-2016, por lo que se analizan las acciones de ESSA referentes al cumplimiento de los contratos de compraventa de sal industrial y sal de mesa en materia de volúmenes y precios pactados en 2018, así como los avances de la empresa en la firma del Contrato Marco con Mitsubishi. Se presenta en tres incisos: a) Cumplimiento de contratos de sal industrial; b) Cumplimiento de contratos de sal de mesa, y c) Contrato Marco.

a) Cumplimiento de contratos de sal industrial

En 2018, ESSA suscribió ocho contratos de compra-venta de sal industrial, los cuales contaron con las cláusulas siguientes: reconocimiento mutuo de la personalidad jurídica, domicilio, objeto, precio mínimo, ajustes, plazo del crédito y modalidad de pago, entrega de mercancía, obligaciones, impuestos, exclusividad sobre el producto, gastos incurridos, cesión de derechos y obligaciones, vigencia, cláusula compromisoria o arbitral, intereses moratorios y garantía.

Respecto de las cláusulas sobre impuestos^{23/} y exclusividad sobre el producto,^{24/} éstas únicamente aplican al contrato suscrito con *Mitsubishi Corporation (MC)/Mitsubishi International Corporation (MIC)*; al respecto, se verificó que el contrato núm. 0001/2018 suscrito por ESSA y MC/MIC contó con las cláusulas decimosexta y decimoctava; no obstante, no se establecieron garantías en dicho contrato, por lo que, de presentarse algún inconveniente, no existe un compromiso que proteja a las partes, a fin de reducir cualquier perjuicio. Al respecto, ESSA precisó que por tratarse del socio minoritario, siempre ha mantenido una relación permanente y estable por más de 60 años, razón por la cual, la entidad cuenta con la máxima garantía de pago, dado que el Consejo de Administración, como Órgano de Gobierno, está conformado por nueve consejeros de los cuales cinco pertenecen al Gobierno Federal y los cuatro restantes al cliente MC, de ahí que al amparo de la legislación mercantil, en todo momento se garantiza la posibilidad de descontar de las ganancias de que en su favor exista cualquier adeudo que suponiendo sin conceder existiere.

Como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante el oficio GSDTI-482/19 del 23 de diciembre de 2019, precisó que en la cuarta sesión ordinaria del Consejo de Administración de 2019 se autorizó el contrato de compra-venta 2020 entre ESSA y los compradores MC y Mitsubishi Corporation International (MIC), en el cual se estipularon las cláusulas décima quinta de la rescisión y décima sexta de las penas convencionales, con las cuales se reducirá cualquier perjuicio para las partes. Sin embargo, dichas cláusulas las incluyó el contrato vigente en 2018.

En la sesión del Consejo de Administración de ESSA, celebrada el 9 de noviembre de 2017, se estableció el Acuerdo 36 ESSA 11/2017, en el que se autorizó el precio mínimo de venta para sal solar industrial a granel en 14.88 dólares por tonelada métrica (USD/TM), para formalizar contratos en el ejercicio 2018. En la formalización de los contratos este precio se respetó.

Asimismo, mediante el Acuerdo 38 ESSA 11/2017 del 9 de noviembre de 2018, el Consejo autorizó la firma del contrato de venta de sal industrial a granel con MC por la cantidad de 6.9 millones de toneladas métricas, más/menos un 10.0% (opción cliente), de Sal Industrial a Granel a un precio de venta de 14.88 dólares por tonelada métrica (USD/TM), Libre a bordo Isla de Cedros, con una vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

No obstante, dicho contrato se firmó el 20 de abril de 2018; además, en el Reporte de Facturación de Sal Industrial de 2018, la empresa comenzó a realizar operaciones de venta de sal, a partir del 5 de enero de ese año, lo que implica que la venta de sal se realizó sin un contrato vigente; al respecto, la ASF identificó la misma irregularidad en la revisión de la Cuenta Pública 2016; la empresa indicó que dado que “es una empresa mercantil le aplica toda la legislación en la materia y de acuerdo con el artículo 78 del Código de Comercio que

^{23/} Cada una de las partes pagará los gastos en que incurran con motivo de la realización del negocio y efectuará los trámites que le correspondan, incluyendo el pago de los impuestos.

^{24/} Se incluirá una cláusula en que se señale que el Distribuidor (MC/MIC) se obligará a realizar sus actividades, única y exclusivamente con los Productos de ESSA, por lo que se le prohíbe mediar con otras empresas para aceptar la representación de otros Productos idénticos o similares, salvo cuando ESSA no pueda suministrar la cantidad comprometida.

establece que ‘en las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinado’, la firma del documento es una formalidad que subsanó cualquier falta de formalismo al ser retroactivo. Además, ESSA llegó a acuerdos de voluntades (contrato), mediante la oferta de su cliente (órdenes de compra) y aceptación, precio, cantidad (...).”.

En las facturas de ESSA de 2018 se identificaron diferencias en los volúmenes y precios pactados en los contratos suscritos, ya que la empresa vendió a MC/MIC 18.1 miles de toneladas métricas (MTM) de sal industrial a un precio de 19.40 USD/TM, 4.52 USD/TM más que el precio pactado de 14.88 USD/TM, sin que la entidad fiscalizada precisara las justificaciones correspondientes.

Además, con la revisión de las facturas correspondientes a la empresa Sales y Químicos de la Baja, S. de R.L. de C.V. se verificó que el volumen real vendido fue 54.7% menor al pactado en el contrato de 1.7 MTM. Al respecto, ESSA proporcionó la evidencia documental de las penas convencionales determinadas al cliente por el incumplimiento mínimo mensual de compra, por la cantidad de 30.5 mdp.

Asimismo, se expidieron a Minerales Marinos, S.A. de C.V., facturas por un volumen 56.5% menor al pactado en el contrato de 2.3 MTM; al respecto, la empresa proporcionó la evidencia documental de las penas convencionales determinadas al cliente por el incumplimiento del volumen mínimo mensual de compra, por la cantidad de 41.5 mdp.

b) Cumplimiento de contratos de sal de mesa

En 2018, ESSA contó con 11 contratos vigentes para la compra-venta de sal de mesa, 7 mercantiles y 4 de distribución mercantil. Asimismo, se comprometió a vender 12.2 MTM de sal de mesa mediante la firma de 7 contratos mercantiles de sal de mesa, en cuanto a los contratos de distribución mercantil, se firmaron en años anteriores a 2018, pero continuaron vigentes en ese año, uno estableció vender 30.0 MTM y en los otros 3 la venta está abierta con los precios pactados conforme a la presentación. Con la revisión de las cláusulas de los contratos, se verificó que no contaron con los requisitos mínimos que deben contener, ya que 3 de los mercantiles carecieron de las cláusulas de precios y productos y 3 de distribución no contaron con la cláusula de volumen pactado.

La ASF determinó que la empresa careció de mecanismos de control que aseguren que los contratos de compra-venta de sal de mesa contengan las cláusulas mínimas establecidas en el marco normativo, a fin de contar con información confiable y suficiente que permita la verificación del cumplimiento de los contratos establecidos.

En 2018, se respetó el precio autorizado por el Consejo de Administración para la venta de sal de mesa; no obstante, se identificó que se fijó un precio mayor en las facturas de los productos siguientes: M620 (sal baja en sodio en saco de 50 libras), M4610 (sal baja en sodio en saco de 1 tonelada), M950 (Sal OF-99.90 NSS en saco de 1 tonelada), M960 (sal refinada

en saco de 50 libras), M970 (sal baja en sodio en saco de 50 libras), M1000 (sal martajada gruesa en saco de 50 libras), y M1010 (sal yodada/fluorada marca Baja Pacific en bolsa de 1 kilo).

c) Contrato Marco

El 28 de abril de 1977, ESSA suscribió con *Mitsubishi Corporation (MC)* y *Mitsubishi International Corporation (MIC)*, subsidiaria de MC, un contrato denominado “Contrato ESSA-MIC comisiones s/ventas de sal”.

Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la ASF detectó irregularidades en dicho contrato, en cuanto a que MC y MIC adquieren el rol de únicos compradores, distribuidores y comercializadores en todo el mundo de la sal que produce ESSA; además de ser MC, a su vez, socio minoritario de ESSA, lo que denotó condiciones desfavorables para ESSA y beneficios a MC y MIC en perjuicio del interés económico del Gobierno Federal, ya que no se establecieron condiciones equitativas, lo cual limitó la actuación de la entidad fiscalizada para acceder a nuevos mercados y evaluar otras alternativas para la venta del producto a fin de maximizar la generación de valor para México.

En la cuarta sesión ordinaria del 20 de noviembre de 2018, el acuerdo núm. 13 ESSA 03/2016 con que el director general de ESSA, presentó a los integrantes del Consejo de Administración, el avance de los trabajos realizados para la elaboración y autorización de un nuevo contrato marco; señalando que se han tenido reuniones con los representantes de *Mitsubishi* quedando pendiente llegar a un acuerdo sobre el plazo de la vigencia del contrato, esperando que se obtengan los comentarios de *Mitsubishi* lo antes posible. El director general de la entidad informó que, a la fecha de cierre de este informe, el contrato Marco de Venta de Sal Industrial a Granel *Mitsubishi Corporation (MC)* y *Mitsubishi International Corporation (MIC)*, se encontraba en revisión, por lo que la ASF determinó que, a cinco años de la identificación de la irregularidad, ESSA no ha llegado a un acuerdo con MC y MIC para la firma del contrato Marco.

Como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía, mediante el oficio número 712.2020.0001 del 6 de enero de 2020, precisó que se continúa negociando con *Mitsubishi* el Contrato Marco para lograr condiciones justas y equitativas para ambas partes y sentar las bases para una nueva relación comercial equitativa.

Mediante el oficio núm. DGADDE/047/2020 del 22 de enero de 2020, se comunicó al Órgano Interno de Control en la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V., que no se ha concluido la negociación entre la empresa y *Mitsubishi Corporation* sobre el Contrato Marco, a fin de que la empresa disminuya los riesgos asociados al grado de concentración de ventas con *Mitsubishi*, en cumplimiento del artículo 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2018-2-10K2N-07-0433-07-027 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., implemente mecanismos que garanticen que las ventas de sal se realicen a los precios sustentados y motivados por la Administración y aprobados por el Consejo de Administración, debido a que, de acuerdo con la facturación de la empresa, las ventas fueron realizadas a precios diferentes a los señalados, a fin de que no haya perjuicios para ninguna de las partes, en cumplimiento de los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-028 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., implemente mecanismos que aseguren que los contratos establecidos para la compra-venta de sal de mesa cumplan con los requisitos legales, a fin de que éstos otorguen la seguridad jurídica razonable a las partes, y cuenten con elementos confiables y suficientes que permitan su verificación, debido a que algunos contratos carecieron de cláusulas de precio, volumen y producto, lo que incrementa el riesgo de fraude y corrupción, lo anterior permitirá cumplir con los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1792 a 1859 del Código Civil Federal; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-029 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca los mecanismos y procedimientos para que todos los contratos de compra-venta de sal industrial cuenten con cláusulas que establezcan las garantías, a fin de asegurar que, de presentarse algún inconveniente, será posible reducir cualquier perjuicio para las partes, ya que los contratos suscritos con Mitsubishi Corporation (MC) y Mitsubishi International Corporation (MIC) carecieron de dichos elementos, para dar cumplimiento a los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

11. Precios de venta

Este resultado se presentó en cuatro apartados: a) Determinación de precios de sal industrial; b) Determinación de precios de sal de mesa; c) Análisis del margen de intermediación en precios de sal industrial, y d) Comparación de precios en el mercado internacional.

a) Determinación de precios de sal industrial

Mediante el Acuerdo 26 ESSA 08/2016, el Consejo de Administración de ESSA autorizó el mecanismo de fijación de precios de venta de sal industrial para 2017 y 2018 y la fórmula para el precio mínimo de venta, en cumplimiento del artículo 58, fracción III, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Se observó que en la metodología aprobada no se especificaron los procedimientos específicos para realizar el cálculo de ninguno de los parámetros de la fórmula del precio FOB Isla de Cedros, a saber: precio final de referencia (CIF) en cada mercado, costo de logística terrestre y marítima, así como comisiones por comercialización. De manera similar, en la metodología se indicó que el precio FOB Isla de Cedros debía ser mayor al precio mínimo de venta y se definió la fórmula de dicho precio como el resultado de multiplicar el Costo Unitario de Producción (CUP) de sal industrial FOB del año anterior en dólares por 1.1; no obstante, tampoco se especificó cómo se determinan estas variables.

Para el ejercicio fiscal 2018, el Director de Finanzas de la entidad solicitó al Consejo la aprobación de un precio mínimo de venta igual al producto del CUP 2018 por un factor de 1.1, esto es $13.52 \text{ USD/TM} * 1.1 = 14.87 \text{ USD/TM}$, sin presentar el procedimiento para el cómputo del CUP 2018 ni la justificación para el uso de dicha variable en lugar de la señalada en la fórmula vigente (Costo Unitario de Producción de sal industrial FOB del año anterior en dólares). Pese a lo anterior, por medio del Acuerdo 36 ESSA 11/2017 de la cuarta sesión ordinaria celebrada el 9 de noviembre de 2017, el Consejo de Administración autorizó el precio mínimo de venta solicitado.

Dado lo anterior, ESSA no acreditó que su Consejo de Administración autorizó los precios de venta de sal industrial para el ejercicio 2018 con base en una metodología previamente aprobada y que atendiera las resoluciones anteriores.

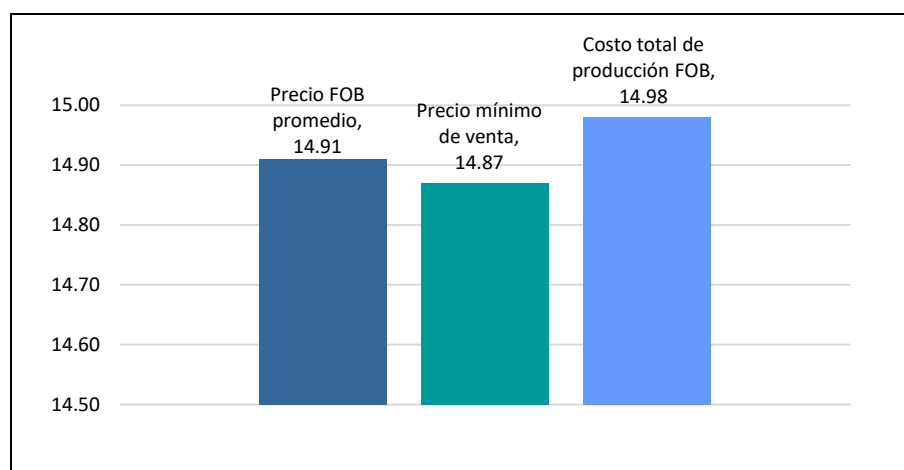
Para el ejercicio 2018 la empresa programó la producción de 7,400.0 MTM de sal y estimó un costo unitario de producción de 13.52 USD/TM, cifras similares a las de 2017, año en el cual no logró cumplir su expectativa de reducción de costos, sin que a la fecha de autorización del precio mínimo de venta (9 de noviembre de 2017) fuera entregado el informe de verificación de estimación de costos solicitado por el Consejo de Administración un año antes, mediante el Acuerdo 30 ESSA 09/2016. Se corroboró que dicho informe fue entregado por el Titular del Órgano Interno de Control de ESSA hasta la segunda sesión ordinaria de 2018 del Consejo de Administración.

La empresa señaló que dio seguimiento a la evolución del mercado internacional de sal a través del resultado de los contratos de Mitsubishi Corporation con sus clientes y de los estudios de mercado elaborados por las empresas proveedoras de servicios de información Roskill e IHS; sin embargo, no realizó un estudio de los costos de logística terrestre y marítima en el mercado. Adicionalmente, la Secretaría de Economía no acreditó su participación en la determinación y regulación en el precio de la sal.

Adicionalmente, se revisaron los precios mínimos de venta de sal industrial aprobados por el Consejo de Administración en el periodo 2013-2018, los precios FOB promedio y los costos unitarios de producción de la misma. El precio mínimo de venta de sal de ESSA disminuyó a una tasa promedio anual del 0.5%, al pasar de 15.25 USD/TM en 2013 a 14.87 USD/TM en 2018; de manera similar, el precio FOB promedio al que vendió la empresa decreció 2.8% en promedio anual (pasó de 17.15 USD/TM en 2013 a 14.91 USD/TM en 2018).

Durante el periodo mencionado, el costo unitario de producción FOB disminuyó a una tasa promedio anual del 0.4%: en 2013 fue de 15.25 USD/TM y en 2018, de 14.98 USD/TM. Éste último representó el 100.7% del precio mínimo de venta, lo cual implica que la empresa no contó con un margen mínimo de utilidad, ya que el costo por producir cada tonelada métrica (14.98 USD/TM) excedió el precio mínimo de venta (14.87 USD/TM).

COSTO UNITARIO DE PRODUCCIÓN FOB, PRECIO MÍNIMO DE VENTA Y PRECIO FOB PROMEDIO POR TONELADA MÉTRICA DE SAL DE ESSA, 2018
(Dólares por tonelada métrica)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por ESSA mediante el oficio núm. GSTDI.-088/19 del 20 de marzo de 2019.

b) Determinación de precios de sal de mesa

Los criterios de la empresa para determinar los precios de venta de los diferentes productos de sal de mesa, en congruencia con el Reglamento de Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fueron fijados considerando el costo de producción, el cual se determinó con base en el costo de materia prima, costo de mano de obra, gastos de administración y otros gastos variables; sin embargo, se observó que en 2018, en los tipos de sal de mesa Ballena Martajada Fina Yodada (código M520) y Yodada (M100), se fijaron precios con un margen de utilidad sobre el costo unitario total de producción menor al 2.5%.

De acuerdo con los dos incisos anteriores, es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública consideren modificar

el artículo 26, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a fin de que para establecer los precios prevalecientes en el mercado internacional, utilice como referencia el costo de producción para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente, lo que resultará en un precio justo de los productos que producen las empresas paraestatales.

Al respecto, como resultado de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, la SHCP y la SFP, mediante los oficios números 710/DGAIS/0004/2020 del 6 de enero de 2020 y UCEGP/209/1483/2019 del 20 de diciembre de 2019, respectivamente, señalaron que conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Presidente de la República, entre otras facultades, la de “proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, denominada facultad reglamentaria”, por lo que reside en el Ejecutivo Federal la facultad de expedir normas reglamentarias; asimismo, carecen de la facultad para expedir reglamentos de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

c) Análisis del margen de intermediación en precios de sal industrial^{25/}

De acuerdo con la información presentada por ESSA, los costos por seguro y fletes para transportar la sal desde Guerrero Negro a Japón, en 2018, fueron los siguientes:

COSTO DE SEGURO Y FLETES CON DESTINO A JAPÓN, 2018
(Dólares por tonelada métrica)

FRT ex. Cedros (a)	MTCO & FRT ex MTCO (b)	Seguro (c)	Total (d) = (a) + (b) + (c)
13.7	1.9	0.1	15.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por ESSA, mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 003/CP2019 del 7 de junio de 2019.

FRT: Costo de flete.

MTCO: Mitsukojima Transshipment Co.

Por la comercialización de la sal, MC cobra una comisión^{26/} en USD/TM, la cual, conforme a la información proporcionada por ESSA, se calcula de la siguiente forma:

$$\text{Comisión por venta} = (\text{Precio CIF} - \text{Costo de fletes y seguros}) \times 0.03 \quad (i)$$

^{25/} Para el caso del presente análisis, el margen de intermediación se define como la diferencia entre el precio CIF y FOB de la sal industrial de exportación de ESSA más el costo del flete y el seguro.

^{26/} En el Convenio Modificatorio suscrito por ESSA, Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation, de fecha 18 de noviembre de 2010, cláusula 18. Precio, se especifica un margen de intermediación del 3.0% para la distribuidora.

De lo anterior se desprende que el precio CIF en dólares por tonelada métrica (USD/TM) al que vende MC a sus clientes es el que resulta de sumar al precio FOB (que es el precio al que adquiere la sal de ESSA) su comisión de venta más el costo por fletes y seguros (todos en USD/TM); es decir:

$$CIF = FOB + \text{Costo de fletes y seguros} + \text{Comisión por venta} \quad (ii)$$

Asimismo, en la última sesión del Consejo de Administración de ESSA en 2017, se autorizó, mediante el Acuerdo 38 ESSA 11/2017, la firma del Contrato para la venta de Sal Industrial a Granel entre ESSA y MC a un precio de venta de 14.88 USD/TM FOB Isla de Cedros con una vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Con el objeto de determinar la veracidad del margen de intermediación por comercialización de MC, y en atención a la solicitud de la ASF, la oficina en Japón de la Secretaría de Economía, tomando como fuente las cifras del Ministerio de Finanzas de Japón, proporcionó, entre otros datos, información sobre el volumen y valor a precio CIF de las importaciones de la sal mexicana en 2018; dicha información se muestra a continuación:

VALOR Y VOLUMEN DE LAS IMPORTACIONES DE JAPÓN DE SAL MEXICANA, 2018 (Millones de toneladas métricas, millones de dólares y dólares por tonelada métrica)		
Volumen importado	Valor de las Importaciones	Precio CIF ^{1/}
(a)	(b)	(c) = (b) / (a)
2.96	102.49	34.66

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por la Secretaría de Economía, mediante el oficio núm. 712.2019.0533 del 16 de julio de 2019.

^{1/} Calculado por la Auditoría Superior de la Federación

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

De la información presentada se desprende que el precio promedio CIF de importación de sal mexicana en 2018 fue de 34.66 USD/TM.

Al incorporar el resultado anterior en la ecuación (ii), que corresponde a la fórmula proporcionada por ESSA para obtener el precio CIF, se obtiene el resultado Comisión por venta=4.06 USD/TM, como se observa a continuación:

$$\text{Comisión por venta} = 34.66 - 14.88 - 15.72 = 4.06 \text{ USD/TM}$$

De lo anterior se desprende que la composición del precio CIF es la siguiente:

MARGEN DE INTERMEDIACIÓN POR COMERCIALIZACIÓN DE SAL INDUSTRIAL

(Dólares por tonelada métrica)

Precio CIF ^{1/}	Precio FOB	Costo de fletes y seguros	Margen de intermediación ^{1/}
(a)	(b)	(c)	(d) = (a)-(b)-(c)
34.66	14.88	15.72	4.06

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por ESSA mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 003/CP2019 del 7 de junio de 2019 y por la Secretaría de Economía, mediante el oficio núm. 712.2019.0533 del 16 de julio de 2019.

^{1/} Calculado por la Auditoría Superior de la Federación.

El resultado obtenido se contrastó con la cifra derivada de la aplicación de la ecuación (ii), que corresponde a la fórmula proporcionada por ESSA para obtener la comisión de intermediación de MC, como se observa a continuación:

$$\text{Comisión por venta} = (34.66 - 15.72) \times 0.03 = 0.57 \text{ USD/TM}$$

Al incorporar el resultado anterior en la ecuación (i), que corresponde a la fórmula proporcionada por ESSA para obtener el precio CIF, se obtiene el resultado CIF=31.15 USD/TM, el cual difiere del calculado anteriormente (34.66 USD/TM); dicha diferencia sólo puede ser explicada por el valor de la comisión por venta, ya que se mantuvieron constantes el precio CIF (34.66 USD/TM), el precio FOB (14.88 USD/TM) y el costo de fletes y seguros (15.72 USD/TM), como se muestra en la tabla siguiente:

SÍNTESIS DE RESULTADOS EN MATERIA DE PRECIOS DE SAL INDUSTRIAL DE ESSA, 2018
(Dólares por tonelada métrica, miles de toneladas métricas y miles de dólares)

CIF ^{1/} (a)	Costo de fletes y seguros (b)	Margen de intermediación ^{2/} (c)	FOB (d)=(a)-(b)-(c)	Volumen importado (e)	Valor del margen de intermediación ^{3/} (f) = (c)*(e)
34.66	15.72	4.06	14.88	2,957.2	12,006.2

CIF ^{1/} (a)	Costo de fletes y seguros (b)	Comisión por venta 3.0% ^{3/} (g)	Variación respecto del margen de intermediación (h)=(c)-(g)	FOB (i)=(a)-(b)-(g)-(h)	Volumen importado (e)	Valor de la comisión ^{3/} (j) = (g)*(e)
34.66	15.72	0.57	3.49	14.88	2,957.2	1,685.6

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por ESSA mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 003/CP2019 del 7 de junio de 2019 y por la Secretaría de Economía, mediante el oficio núm. 712.2019.0533 del 16 de julio de 2019.

^{1/} Calculado por la Auditoría Superior de la Federación.

^{2/} Definido como la diferencia entre el precio CIF y FOB de la sal industrial de exportación de ESSA más el costo del flete y el seguro.

^{3/} Calculado por la Auditoría Superior de la Federación de acuerdo con lo especificado en el Convenio Modificatorio suscrito por ESSA, Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation, de fecha 18 de noviembre de 2010, cláusula 18. Precio, que señala una comisión por venta del 3.0% para la distribuidora.

NOTA: Los totales pueden no coincidir debido al redondeo.

De lo anterior se desprende que existe una diferencia de 3.49 USD/TM entre el margen de intermediación que recibe Mitsubishi considerando una comisión por ventas del 3.0% (0.57 USD/TM) y la estimación de la ASF (4.06 USD/TM), la cual es equivalente a una comisión del 21.4%) con base en la fórmula proporcionada por ESSA para determinar el precio CIF. Dicha diferencia, en términos del valor del margen de intermediación, deriva en 10,320.6 miles de dólares (mdd).

En adición a la diferencia detectada en el margen de intermediación, la ASF identificó una inconsistencia entre el volumen de sal que ESSA exportó a Japón y el volumen de sal importada por ese país proporcionado por la Secretaría de Economía, con base en la información del Ministerio de Finanzas de Japón, como se muestra a continuación:

VOLUMEN DE SAL INDUSTRIAL INTERCAMBIADO ENTRE MÉXICO Y JAPÓN, 2018
(Miles de toneladas métricas)

Exportadora de Sal	(a)	3,050.5
Secretaría de Economía	(b)	2,957.2
Diferencia	(c) = (a)-(b)	93.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en información proporcionada por ESSA mediante el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 003/CP2019 del 7 de junio de 2019 y por la Secretaría de Economía, mediante el oficio núm. 712.2019.0533 del 16 de julio de 2019.

Existe una diferencia de 3.49 USD/TM entre el margen de intermediación que recibe Mitsubishi considerando una comisión por ventas del 3.0% (0.57 USD/TM), con base en lo especificado en el Convenio Modificatorio suscrito por ESSA, Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation, de fecha 18 de noviembre de 2010, cláusula 18. Precio, y la estimación de la ASF (4.06 USD/TM) basada en la fórmula proporcionada por ESSA para determinar el precio CIF.

La diferencia entre ambos resultados, respecto del margen de intermediación en el precio de la sal industrial vendida a Japón en 2018, tiene dos posibles explicaciones:

- 1) La comisión de Mitsubishi por la comercialización de la sal es mayor a lo revelado por Exportadora de Sal, o
- 2) Existe transferencia de precios entre ESSA y Baja Bulk Carriers.

Lo anterior puede ir en detrimento de la situación financiera de la empresa, estimado en 10,320.6 mdd, derivado de las diferencias entre el valor del margen de intermediación por comercialización de sal a Japón estimado por la Auditoría Superior de la Federación en 12,006.2 mdd y el valor de la comisión por ventas estimado en 1,685.6 mdd, con base en lo señalado en Convenio Modificatorio.

d) Comparación de precios en el mercado internacional

A fin de analizar la competitividad de la sal de ESSA en el mercado internacional en 2018, la ASF comparó el precio CIF al que vendieron México, India y Australia a los principales países importadores. Los datos obtenidos indican que, en 2018, el precio CIF al que México vendió sal a Estados Unidos fue de 19.4 USD/TM; Corea compró sal mexicana a 25.2 USD/TM; Japón, a 33.8 USD/TM; Taiwán, a 34.2 USD/TM, y China, a 35.1 USD/TM.

Adicionalmente, los precios de venta por tonelada métrica de sal de India a China, Taiwán y Japón fueron menores que los de México; no obstante, India no figura entre los principales países de los que Estados Unidos importa sal, por lo que no representa un competidor significativo para México en las ventas a dicho país.

Respecto de la competencia entre México y Australia en 2018, el primero vendió sal a un precio CIF más bajo a China, Corea, Japón y Estados Unidos, mientras que el segundo ofreció un precio de venta menor a Taiwán (31.3 USD/TM contra 34.2 USD/TM).

Se revisó la evolución del precio CIF al que se comercializó la sal industrial mexicana durante el periodo 2013-2018 con principales países importadores de sal de México. Al respecto, los precios de venta a Corea y Taiwán mantuvieron una tendencia a la baja en el periodo en comento: el primero pasó de 48.12 USD/TM en 2013 a 25.17 USD/TM en 2018; el segundo, de 47.99 a 34.22 USD/TM. En el caso de los precios de venta de sal de México a Estados Unidos, éstos oscilaron entre 19.39 USD/TM (CIF 2018) y 29.94 USD/TM (CIF 2015). Además,

el precio CIF para Estados Unidos fue el más bajo entre los países comparados en el periodo de análisis (a excepción del precio de venta de México a China en 2017).

Asimismo, se identificó que los precios CIF de México a Japón fueron los más altos: en 2013 el precio de venta fue de 62.48 USD/TM y continuó en aumento hasta 2016, que alcanzó 65.11 USD/TM. En 2017 bajó a 41.37 USD/TM, aunque siguió siendo el mayor entre los países comparados; para 2018, el precio CIF al que Japón compró sal mexicana descendió hasta 33.78 USD/TM y fue superado por los precios CIF para China y Taiwán (35.13 y 34.22 USD/TM, respectivamente).

La Secretaría de Economía proporcionó datos sobre el volumen y valor de las importaciones de sal de Japón, los cuales indican que el volumen de sal importado en 2018 fue de 10,258.5 MTM, de las cuales 2,957.2 MTM fueron provistas por México.

El valor de las importaciones originarias de México (102,490.0 mdd), indica que el precio CIF promedio de la sal mexicana vendida a Japón en 2018 fue de 34.7 USD/TM. Asimismo, los precios CIF de Australia e India fueron de 34.4 USD/TM y 27.3 USD/TM, respectivamente. El mayor volumen de sal importado por Japón en 2018 provino de Australia (3,067.2 MTM) y el menor, de India; no obstante, el precio CIF promedio de este último (27.3 USD/TM) fue el más bajo entre los tres países.

Se identificó que el Consejo de Administración de ESSA autorizó la venta de sal a MC en 2018 a un precio de 14.88 USD/TM y que el costo total de logística de transporte a Japón acordado entre MC y BBC para ese año fue de 15.72 USD/TM, más una comisión de 0.47 USD/TM. Lo anterior da como resultado un precio CIF de 31.07 USD/TM, el cual difiere del precio calculado a partir de los datos de SE (34.66 USD/TM); no obstante, no fue posible corroborar el precio CIF real ni el valor del costo total de logística y la comisión.

Adicionalmente, se compararon los precios FOB de la base de datos de Global Trade Tracker, la cual señala que México exportó sal a Japón en 2018 a un precio de 15.7 USD/TM y 14.9 USD/TM a Taiwán y Corea. De manera similar, se observó que India tuvo precios promedio menores que los de México para cada uno de los destinos señalados, ya que los precios FOB de India no excedieron los 13.3 USD/TM.

Asimismo, se compararon los precios FOB promedio a los que México, Egipto, Canadá y Chile exportaron sal a Estados Unidos en 2018. Dichos precios se encontraron en el intervalo comprendido entre 16.02 USD/TM y 50.29 USD/TM. El precio FOB más bajo fue el de Egipto (16.02 USD/TM), seguido por los de México y Chile (16.69 y 22.26 USD/TM, respectivamente). En contraste, Canadá reportó un precio de exportación a Estados Unidos de 50.29 USD/TM.

Respecto del periodo 2013 a 2018, se observó que los precios FOB promedio de Chile, India y México se mantuvieron por debajo de los 25.0 USD/TM; en contraste con los de Australia y Canadá que, hasta 2017, estuvieron por arriba de los 28.0 USD/TM. El precio FOB de India inició una tendencia a la baja a partir de 2014; alcanzó su mínimo en 2017 (15.65 USD/TM), y en 2018 fue de 17.69 USD/TM. Respecto de Australia, su precio fue en descenso a lo largo de

todo el periodo: 50.0 USD/TM en 2013 y llegó hasta 20.25 USD/TM en 2018. En el caso de México, su precio FOB promedio osciló entre 16.48 USD/TM (FOB 2017) y 20.31 USD/TM (FOB 2016) entre 2013 y 2018. En particular, en el año 2018 el precio FOB promedio reportado (16.62 USD/TM) fue el más bajo entre los principales países exportadores de sal en el mercado internacional.

Mediante el oficio núm. DGADDE/043/2020 del 21 de enero de 2020, se comunicó al Órgano Interno de Control en la empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V., que con el análisis del margen de intermediación en precios de venta de sal industrial a Japón en 2018, se determinó que existe una diferencia de 3.49 dólares por tonelada métrica (USD/TM) entre el margen de intermediación que recibe Mitsubishi considerando una comisión por ventas del 3.0% (0.57 USD/TM) y la estimación de la ASF (4.06 USD/TM, la cual es equivalente a una comisión del 21.4%) con base en la fórmula proporcionada por ESSA para determinar el precio CIF, lo que puede ir en detrimento de la situación financiera de la empresa, estimado en 10,320.6 miles de dólares, derivado de las diferencias entre el valor del margen de intermediación por comercialización de sal a Japón estimado por la Auditoría Superior de la Federación en 12,006.2 miles de dólares y el valor de la comisión por ventas estimado en 1,685.6 miles de dólares, con base en lo señalado en el Convenio Modificatorio al Contrato ESSA-MIC "Comisiones s/ventas de sal" suscrito el 18 de noviembre de 2010 entre Exportadora de Sal S.A. de C.V., Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation. Asimismo, se identificó una inconsistencia entre el volumen de sal que ESSA exportó a Japón y el volumen de sal importada por ese país, proporcionado por la Secretaría de Economía, con base en la información del Ministerio de Finanzas de Japón, de 93.3 miles de toneladas métricas de sal industrial.

2018-0-02100-07-0433-07-002 **Recomendación**

Para que la Presidencia de la República, por medio de la Consejería Jurídica, considere reformar el artículo 26, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para establecer que, además de los precios prevalecientes en el mercado internacional, se debe utilizar como referencia el costo de producción y ventas para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente, a fin de garantizar que las empresas paraestatales cubran sus costos de producción y ventas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-10100-07-0433-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía establezca, en su sistema de información de mercados, los precios de productos internacionales, incluida la sal, así como los costos de fletes y seguros, de transporte marítimo y terrestre, para que en ejercicios subsecuentes, presente un informe que ratifique que los precios autorizados por el Consejo de Administración de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., están en línea con los prevalecientes en el mercado internacional, a fin de garantizar que los recursos económicos de la Federación se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, conforme lo establece el artículo

134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-030 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., mediante su Consejo de Administración, establezca los procedimientos específicos para el cálculo de cada uno de los parámetros requeridos en su metodología para la determinación de los precios de venta de sal industrial, así como los mecanismos de control que aseguren que los precios aprobados son congruentes con la metodología autorizada, debido a que no existió una seguridad razonable de que el precio determinado se calculó con base en criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, que contribuyan a la rentabilidad de la empresa, y cumplir con lo establecido en los artículos 26 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-031 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., en coordinación con el Fideicomiso de Fomento Minero, por ser accionista de Baja Bulk Carriers, revise los costos de logística terrestre y marítima en el mercado internacional y presente un informe para ser considerado en el proceso de determinación de precios, a fin de que éstos se fijen considerando dichos costos y los precios prevalecientes en el mercado internacional, debido a que la empresa fue omisa en revisar y considerar esta información, conforme a lo establecido en el artículo 26, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-032 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca mecanismos de control que aseguren que los precios mínimos de venta de sal industrial y de mesa sean suficientes para cubrir sus costos y generar una utilidad razonable, debido a que los costos de producción excedieron los precios mínimo de venta, con el objeto de cumplir lo establecido en los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 26 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-033 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., considere, en el supuesto de que la comisión por comercialización de sal obtenida por Mitsubishi Corporation sea mayor a la estipulada, ejercer

la disposición 6, referente a controversias, del Convenio Modificatorio al Contrato ESSA-MIC "Comisiones s/ventas de sal", suscrito el 18 de noviembre de 2010 entre Exportadora de Sal S.A. de C.V. (ESSA), Mitsubishi Corporation (MC) y Mitsubishi International Corporation (MIC), toda vez que el margen de intermediación de MC por ventas de sal industrial a Japón en 2018 fue del 21.4% en lugar del 3.0% pactado en la cláusula 18 "Precio" de dicho convenio, a fin de dar cabal cumplimiento al Convenio Modificatorio entre ESSA, MC y MIC, así como a los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-034 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., considere, en el supuesto de que exista transferencia de precios entre ESSA y Baja Bulk Carriers, fundamentar, revisar y cuantificar dicha transferencia con el objeto de que la información se revele de forma transparente, suficiente, competente y pertinente, y con ello dar cabal cumplimiento a los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-035 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., aclare la diferencia de 93,280.0 toneladas métricas, entre los registros de embarque de sal de la empresa a Japón y los registros de volumen y valor de las importaciones de sal de ese país, reportados por la Secretaría de Economía en 2018, cuya fuente fue el Ministerio de Finanzas de Japón para que, en lo subsecuente, implemente los mecanismos de control necesarios para que no existan variaciones en la información reportada por Exportadora de Sal, S.A. de C.V., y la Secretaría de Economía y se revele en forma transparente, suficiente, competente y pertinente la información, a fin de dar cumplimiento a los artículos 134, párrafos primero y segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas instrumentadas para corregir la deficiencia detectada.

12. Precios de transferencia

Exportadora de Sal, S.A. de C.V. solicitó a Baker and McKenzie Abogados, S.C., realizar el estudio de precios de transferencia para el ejercicio 2018. Dicho estudio, se realizó por las relaciones contractuales y comerciales con partes relacionadas residentes en México y en el extranjero, con el objeto de demostrar que, para la determinación de sus ingresos acumulables y sus deducciones autorizadas en dichas operaciones, se consideraron los precios y montos de contraprestaciones que hubieran utilizado con o entre partes independientes en operaciones comparables.

Como resultado del análisis al estudio realizado por Baker and McKenzie Abogados, S.C. se concluyó que el margen de utilidad de operación obtenido por ESSA de 9.34%, fue consistente con las funciones desarrolladas, ya que el mismo se encontró dentro del rango de mercado calculado a través de comparables externos.

Los ingresos por concepto de ventas de sal fueron pactados a valores de mercado, por lo que la ASF concluyó que Exportadora de Sal, S.A. de C.V., cumplió con las disposiciones fiscales mexicanas vigentes en materia de precios de transferencia, en específico, con los artículos 76, fracciones IX y XII, 179 y 180 de la LISR y las Guías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

13. Rendición de cuentas

ESSA reportó en el Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos del Ramo 10 Exportadora de Sal, S.A. de C.V., de la Cuenta Pública 2018, que la empresa tuvo un presupuesto modificado de 2,465,208.7 mdp y ejerció 2,470,405.0 miles de pesos (mdp). En el Pp B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina" se ejercieron 2,341,046.5 mdp, cantidad que fue superior en 0.1% (2,710.8 mdp) al presupuesto modificado de 2,338,335.7 mdp; sin embargo, la información incluida en la Cuenta Pública 2018 no fue suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del Programa B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", en términos de desarrollar los sectores estratégicos del país, así como la inversión y competitividad del sector minero; además, se identificó que las cifras utilizadas para el Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Cuenta Pública 2018 fueron del presupuesto pagado y aprobado, que, con la finalidad de mostrar el ejercicio del recurso, ESSA debió utilizar el presupuesto devengado (ejercido) y el modificado, lo que no permitió la adecuada rendición de cuentas del ejercicio del gasto.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, Exportadora de Sal, S.A. de C.V., tuvo un presupuesto aprobado de 2,465,208.7 mdp. Al respecto, se observó que el presupuesto ejercido en la finalidad gobierno fue 0.7% del total aprobado, mientras que el resto (2,449,062.3 mdp, 99.3% del total) fue ejercido en Desarrollo Económico, bajo la función "Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General" que dio los requerimientos de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las metas propuestas en producción, transporte y comercialización de la sal dentro del mercado nacional y extranjero.

2018-2-10K2N-07-0433-07-036 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., informe en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ejercicios subsecuentes sobre el cumplimiento del objetivo del programa, de desarrollar los sectores estratégicos del país, así como la inversión y competitividad del sector minero y al informar utilice las cantidades del presupuesto ejercido (devengado) y el modificado, fin de atender los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y segundo, título segundo, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de

Control Interno de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

14. Sistema de Evaluación del Desempeño

El objetivo de nivel Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario (Pp) B001 “Producción, transportación y comercialización de sal marina” se alineó, en términos generales, con los del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa de Desarrollo Innovador (PDI) 2013-2018, ya que se orientó a contribuir a desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas mediante la consolidación del liderazgo mundial de la entidad como unidad productora de sal de alta calidad al precio más competitivo.

En 2018, ESSA identificó en el Pp B001 el problema público, el cual fue consistente con el fenómeno problemático reconocido en los instrumentos normativos de la política pública y los documentos de planeación de mediano plazo.

No obstante, los objetivos de nivel Componente y Actividad no fueron congruentes con los factores causales, ni con los medios establecidos en dichos árboles, ya que no se establecieron actividades para contar con una estrategia efectiva y eficiente para la comercialización e información suficiente sobre precios de mercado internacional, como lo establece el árbol de objetivos de la empresa.

En cuanto al análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp B001, la alineación fue congruente con el objetivo del PDI 2013-2018, referente a desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas, ya que el de nivel Fin se orientó a contribuir a desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas mediante la consolidación del liderazgo mundial de la entidad como unidad productora de sal de alta calidad, al precio más competitivo y con los más altos estándares de confiabilidad e inocuidad.

Asimismo, la sintaxis de los objetivos cumplió con la Metodología del Marco Lógico, ya que en el de Fin se señaló el “qué”, el “mediante” y el “cómo”; en el de Propósito se identificó la población objetivo, la acción del sujeto y el complemento; en el de Componente se señalaron los productos o servicios a entregar y en el de Actividad se respetó la estructura establecida al señalar las actividades realizadas.

En lo referente a la lógica horizontal, el indicador de nivel Fin de la MIR del Pp B001 no permitió evaluar la contribución del programa en el objetivo del mismo; además, el método de cálculo del indicador “Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial” no fue claro. El segundo indicador de nivel Fin “Participación en el mercado mundial de exportación de sal” fue insuficiente para evaluar su objetivo, ya que se considera el volumen de ventas en el mercado mundial de la sal, sin considerar los precios y los estándares de confiabilidad e inocuidad. El

método de cálculo es consistente con la denominación del indicador, pero no es suficiente para medir su objetivo. En cuanto al de Propósito, fue adecuado para evaluar si los consumidores de la industria química, alimentaria, de tratamiento de agua y para deshielo de Norteamérica y Asia, recibe sal con altos estándares de calidad, inocuidad, oportunidad y a un precio competitivo; no obstante, el método de cálculo no es claro, ya que sólo se presenta el resultado de encuestas realizadas, sin establecer lo que pretende medir o calcular.

En relación con los indicadores de nivel actividad, se establecieron seis, de los cuales cuatro se relacionan con el objetivo de nivel y la construcción de la fórmula para el cálculo de los mismos es correcta y miden lo que pretenden calcular; no obstante, el método de cálculo del indicador "Productividad de instalaciones portuarias y equipos utilizados para el embarque de la sal" no es claro, ya que sólo se menciona tonelada métrica por hora, sin que se consideren las instalaciones portuarias y los equipos utilizados para el embarque de la sal, como lo señala la denominación del indicador, lo que no permite evaluar el objetivo del nivel; asimismo, el método de cálculo del indicador "Eficiencia de transporte terrestre de sal industrial" es insuficiente para evaluar la eficiencia de transporte terrestre de sal industrial, ya que sólo se calculan las toneladas de sal transportada hora-Dart, pero no se contrastan con alguna otra variable que pueda evaluar dicha eficiencia.

La entidad fiscalizada no reportó la totalidad de indicadores de la MIR del Pp B001 en el ejercicio fiscal 2018 en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2018, ya que para el indicador de nivel Fin "Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial", no se informó avance debido a un cambio de metodología en el Reporte de Competitividad 2018 del Foro Económico Mundial, por lo que no fue posible obtener el resultado de este indicador.

Como resultado de las observaciones de la ASF en este informe de auditoría, es necesario que ESSA revise y ajuste los indicadores de desempeño, debido a que la MIR no mide la operación real de la empresa y por lo tanto deriva en una deficiente rendición de cuentas.

2018-2-10K2N-07-0433-07-037 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., ajuste la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", a fin de que contenga los indicadores específicos para medir el desempeño de la empresa y que permitan la rendición de cuentas con transparencia, ya que en esta auditoría se detectaron diversas deficiencias en su operación, a fin de cumplir con los artículos 24 y 27, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-038 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., con base en la identificación precisa del problema y la correcta definición de los objetivos, expresados en los árboles correspondientes, ajuste la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", a fin de que los objetivos de nivel Componente y Actividad sean congruentes con los factores causales y con los medios establecidos en sus árboles del problema y objetivo y que se incluyan actividades referentes a contar con una estrategia efectiva y eficiente para la comercialización e información suficiente sobre precios en el mercado internacional, como lo indica el árbol de objetivos de la empresa, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR y diseño de la estructura analítica del programa presupuestario" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-039 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., establezca un método de cálculo suficiente que permita evaluar el objetivo del indicador de nivel Fin "Participación en el mercado mundial de exportación de sal", de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", considerando los precios de venta de sal respecto de sus competidores, así como los estándares de confiabilidad e inocuidad, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR y diseño de la estructura analítica del programa presupuestario" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-040 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., en ejercicios subsecuentes, reporte la totalidad de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, a fin de evaluar el avance de los mismos, conforme lo señala el artículo 293 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

2018-2-10K2N-07-0433-07-041 Recomendación

Para que la Exportadora de Sal, S.A. de C.V., con base en la identificación precisa del problema y la correcta definición de los objetivos, expresados en los árboles correspondientes, ajuste la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", a fin de que en la lógica horizontal el indicador de nivel Fin permita evaluar la contribución del programa y que

establezca un método de cálculo adecuado para dicho indicador, así como para los indicadores de Actividad "Productividad de instalaciones portuarias y equipos utilizados para el embarque de la sal" y "Eficiencia de transporte terrestre de sal industrial" y los de Propósito, en términos de lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR y diseño de la estructura analítica del programa presupuestario" de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

Exportadora de Sal, S.A. de C.V., empresa de participación estatal mayoritaria, con actividad comercial, no fue rentable en términos de la inversión en activos totales (1.8%), del capital contable (2.2%) y del capital empleado (resultado negativo de 5.3%), toda vez que ninguno de los tres indicadores fue superior a la tasa social de descuento del 10.0%, determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como referencia para aprobar o desechar un proyecto de inversión, por lo que ha incumplido el objetivo de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía; asimismo, destruyó valor económico por 526,522.8 miles de pesos (mdp), y aumentó su riesgo de quiebra, en perjuicio de las finanzas del Estado; del mercado nacional e internacional de sal, así como, de forma inmediata, de los 16.0 mil habitantes de Guerrero Negro, Baja California Sur.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y los 11 restantes generaron:

44 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyeron 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 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 27 de enero de 2020 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 propósito de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de generar rentabilidad, eficiencia económica y beneficios para el Estado, mediante la producción, transporte y comercialización de sal marina y sus

subproductos, incluyendo la salmuera. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señala que, para promover el avance de los sectores estratégicos del país, entre ellos la minería, es necesario realizar un seguimiento de las empresas capaces de competir en el exterior y de generar importantes ganancias económicas. Asimismo, en el Programa de Desarrollo Minero (PRODEMIN) 2013-2018 se indica que, en el ámbito mundial, México se ubicó en el séptimo lugar como productor de sal en 2012 y que el 87.5% de la producción nacional de ese mineral fue generado por ESSA, empresa de participación estatal mayoritaria con actividad comercial que opera financieramente con recursos propios, cuya actividad consiste en producir y vender sal en el mercado internacional y es considerada entre las salineras más importantes del mundo.

Como resultado de la auditoría número 374-DE “Producción, Transportación y Comercialización de Sal”, correspondiente a la fiscalización de la Cuenta Pública 2016, la Auditoría Superior de la Federación determinó que no se cumplieron en 4.6% las metas de producción de ESSA; los precios de venta de la empresa se ubicaron 33.7% por debajo de los precios del mercado internacional de sal; su índice de solvencia descendió 4.0 puntos porcentuales de 2010 a 2016; su razón de endeudamiento aumentó en 10.7 puntos; la relación pasivo-capital se incrementó en 15.6 puntos, y su utilidad neta disminuyó en 2.3%, por lo que la ASF consideró que, de no implementar estrategias para revertir esa situación, podría materializarse el riesgo de que ESSA no sea capaz de cumplir con sus obligaciones.

Adicionalmente, la empresa continúa sin atender algunas de las acciones emitidas en la fiscalización de las Cuentas Públicas 2013, 2015 y 2016 y sus malas prácticas de gobierno corporativo han dificultado y entorpecido la consecución de sus objetivos, relativos a expandir su mercado global y ser la empresa líder en el ámbito internacional, como unidad productora de sal de alta calidad al precio más competitivo, comprometiendo los beneficios para el Estado como socio mayoritario, originando, entre otras cosas, pasivos contingentes por 12,838,337.6 miles de pesos (mdp), principalmente por juicios mercantiles que enfrenta la empresa desde 2015 y que tienen un riesgo de materialización del 50.0%, de acuerdo con la opinión de los abogados al frente de los litigios.

Por lo anterior, la ASF realizó la auditoría número 433-DE “Desempeño de la Empresa Exportadora de Sal, S.A. de C.V. (ESSA)”, correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2018, a fin de evaluar la participación del Estado en la empresa, su rentabilidad, su eficiencia económica y los beneficios derivados de su producción y venta de sal, en cumplimiento de sus objetivos, conforme al programa B001 “Producción, transportación y comercialización de sal marina”, con el cual se ejercieron recursos por de 2,341,046.5 mdp, cuyo origen es la venta de sal y no constituyen recursos fiscales.

Los resultados de la fiscalización mostraron deficiencias en materia financiera, contable, operativa, administrativa, mecanismos de control y rendición de cuentas, lo que derivó en el

bajo desempeño de la empresa y en el incremento de riesgos de fraude y corrupción en perjuicio de los beneficios para el Estado Mexicano.

En cuanto al desempeño financiero de ESSA en 2018, la ASF determinó que la empresa no fue rentable en términos de los indicadores de rentabilidad de los activos (1.8%), del capital contable (2.2%) y del capital empleado (resultado negativo de 5.3%), toda vez que ninguno de los tres indicadores fue superior a la tasa social de descuento del 10.0%, determinada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como tasa de referencia para aprobar o desechar un proyecto de inversión, por lo que ESSA ha incumplido el objetivo de administrar los recursos con eficiencia, eficacia y economía.

En 2018 la empresa destruyó valor económico por 526,522.8 mdp y aumentó su riesgo de quiebra, ya que en el resultado de un primer escenario (Altman Z-Score) obtuvo un índice de 2.69 puntos, mayor que el límite de 1.23 puntos, que indica una mayor probabilidad de quiebra y que su situación financiera no es óptima. En el segundo escenario (Springate), se estimó que ESSA tiene una alta probabilidad de quiebra, ya que obtuvo un índice de 0.51 puntos en 2018, cifra inferior al índice de 0.862 puntos, considerado como el mínimo requerido para tener finanzas sanas.

Los activos de ESSA estuvieron financiados al 80.2% por capital propio y 19.8% por pasivos, por lo que la empresa tuvo la capacidad de cubrir sus obligaciones y cargas operativas, así como la posibilidad de obtener financiamientos sin poner en riesgo sus finanzas.

Asimismo, se observó que los principales rubros del pasivo correspondieron a ISR por pagar (43.0%) e indemnizaciones de juicios pendientes de pago y pagos anticipados no recuperables (27.0%). El importe del concepto anterior fue de 213,764.9 mdp y su origen proviene de la firma de contratos de venta de sal que no fueron autorizados por el Consejo de Administración y que repercutieron en una pérdida en el ejercicio 2017 por 213,556.1 mdp e hicieron evidente la falta de control en todas las instancias involucradas en la gobernanza de la empresa, con riesgos de malversación, fraude o desvío de recursos.

De igual manera, se identificó que ESSA tiene proyectos de inversión inconclusos, tales como la planta lavadora de sal y la adquisición de equipo de transporte marítimo; sin embargo, en 2018 no ejerció gasto de inversión suficiente para prolongar la vida útil de sus activos, ni para adquirir maquinaria de producción y transporte, lo que provocó ineficiencia del proceso de producción; transporte de sal, así como el desgaste físico de la planta productiva.

Adicionalmente, la ASF observó que la utilidad generada por ESSA en 2018 (71,449.0 mdp) correspondió principalmente a otros ingresos, derivados de las ventas a empleados en las dos tiendas que la empresa posee, y no a la comercialización de sal, que es su actividad preponderante. Además, ESSA no decretó y no pagó dividendos al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI), su accionista mayoritario, y no presentó a su Consejo de Administración estrategias de reinversión de las ganancias acumuladas o de la utilidad del ejercicio.

Se identificó que ESSA ha sido omisa en tramitar la devolución de impuestos pendientes de recuperar, cuyo valor asciende a 645,727.9 mdp, con lo que podría incrementar sus recursos disponibles para la operación y principalmente inversión.

La ASF determinó que, en 2018, hubo deficiencias en los registros contables de ESSA, provocando falta de transparencia y rendición de cuentas. Al respecto, la ASF estimó, con base en las mejores prácticas contables, que las deficiencias totales sumaron 4,327,577.0 mdp, integradas por inventarios de sal no registrados por 2,248,105.1 mdp; saldos no depurados por 1,683,882.4 mdp; estimación de cuentas incobrables no registrada por 143,782.8 mdp; fideicomiso no revelado en las notas a los estados financieros por 98,760.8 mdp; anticipos no recuperados correspondientes a un proyecto no realizado por 92,131.1 mdp, y diferencias en el inventario de activo fijo por 60,914.8 mdp.

Los inventarios de sal no registrados se refieren a la sal en proceso de transformación contenida en los vasos de concentración y de cristalización. La ASF estimó, conforme a las mejores prácticas contables, que el importe no registrado en dicho rubro fue de 2,248,105.1 mdp, que equivale a 56.4% de los activos totales registrados por la empresa en 2018, que fueron de 3,988,029.8 mdp.

Después de la reformulación del Balance General, elaborado por la ASF, con base en las mejores prácticas, el activo total de ESSA incrementó en 1,999,739.0 mdp; sus pasivos totales, en 545,788.3 mdp, y el patrimonio total, en 1,453,950.7 mdp. Lo anterior derivó en un aumento de 36.3% en la liquidez, de 16.2% en el apalancamiento y de 12.6% en el endeudamiento, así como una disminución de 11.2% en el índice de solvencia, de 33.4% en la rentabilidad de los activos y de 31.3% en la rentabilidad del capital contable.

Cabe señalar que el auditor externo, en los estados financieros de los ejercicios 2017 y 2018, determinó que éstos fueron preparados para cumplir con los requerimientos normativos gubernamentales a los que está sujeta la entidad y para ser integrados en la Cuenta Pública; consecuentemente pueden no ser apropiados para otra finalidad. Al respecto, el auditor externo recomendó a ESSA adoptar las mejores prácticas contables establecidas en las Normas de Información Financiera (NIF), en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), a fin de mejorar la presentación y revelación de su información financiera.

En materia de producción, en 2018, ESSA produjo 7,150.6 miles de toneladas métricas (MTM) de sal industrial mediante el uso del 89.4% de su capacidad de sistema en la etapa de cosecha; 66.2%, en transporte terrestre; 56.6%, en planta lavadora; 60.5%, en carga de barcasas; 93.3%, en transporte marítimo, y 55.4%, en descarga de barcasas. El uso de su capacidad depende del volumen de producto demandado por su principal cliente y de las restricciones por la falta de barcasas y remolcadores. En el periodo 2013-2018, ESSA disminuyó su producción de sal industrial en 2.2% y sal de mesa en 19.1%, en promedio anual, la primera por una menor demanda mundial y el aumento de la competencia, mientras que el de la sal de mesa fue consecuencia directa de la caída en ventas, derivada del aumento en los costos de sus productos y de la falta de competitividad de ESSA en esta rama de negocio.

Al respecto, la ASF identificó que la restricción principal en el proceso de producción se encuentra en la etapa de transportación marítima por barcaza desde el puerto Chaparrito a Isla de Cedros, ya que es la de menor capacidad de sistema, lo cual implica que aún con una mayor capacidad utilizada en las etapas de cosecha, transporte terrestre, planta lavadora y carga de barcasas, el proceso productivo está limitado por la insuficiente capacidad de transporte marítimo.

La reducida capacidad en el transporte marítimo también ocasionó que la empresa dejara de transportar sal de mesa para su comercialización, lo que derivó en menores ventas e incrementó la subutilización de su capacidad de producción. Lo anterior provocó la existencia de inventarios elevados en almacenes y una disminución en la productividad de la planta que resultaron en un incremento en los costos y en los precios de venta, afectando su competitividad dentro del mercado y, por tanto, sus ingresos. Empresas como Roche y La Fina vendieron sal de mesa en presentación de 50 kilogramos a 1,900.0 y 1,800.0 pesos, respectivamente, mientras que ESSA vendió el mismo producto a un precio de 2,359.2 pesos.

En materia de costos e inventarios, la ASF observó las siguientes deficiencias: ESSA no reveló en su información financiera la existencia de un aditivo como materia prima para la producción de sal industrial; incluyó artículos misceláneos no relacionados con sal en el inventario de mercancías, y en el inventario de producto terminado de sal industrial incorporó información de sal de mesa. Derivado de lo anterior, la ASF determinó que la información financiera no fue suficientemente clara, confiable y transparente, lo que representó un riesgo para la empresa que puede derivar en un desvío de recursos.

En cuanto a la composición del costo unitario de sal industrial, se constató que, por cada tonelada producida, los rubros que más afectaron dicho costo fueron los siguientes: transporte marítimo, 20.7%; el control de salmuera y la carga de barcos con 15.1%, cada uno, y transporte terrestre, 14.5%.

Cabe señalar que para cuantificar el costo unitario de producción de sal industrial, se identificaron deficiencias, ya que ESSA incluyó rubros de gasto como pasajes, papelería, material para equipo de cómputo y de limpieza, así como productos de cafetería, equivalentes a 7.6 pesos por tonelada métrica, los cuales, conforme a la Norma Internacional Financiera (NIF) C-4, deben incorporarse como parte de los gastos operativos, ya que se asocian con la administración de la empresa y no con el proceso de transformación de la sal.

El costo de ventas por tonelada métrica de sal de mesa fue de 75,990.0 mdp, en 2018, superior en 9.5% respecto del obtenido en 2013 de 69,396.9 mdp. En cuanto a los ingresos por las ventas de sal de mesa, en 2018, fueron de 56,611.6 mdp, inferior en 40.3% respecto de 2013 de 94,750.4 mdp, por lo que desde 2014 la empresa ha registrado una pérdida bruta, que en 2018 fue de 25.0%, es decir, que por cada 100.0 pesos obtenidos por ventas de sal de mesa ESSA erogó 25.0 pesos adicionales para cubrir sus costos de ventas. Lo anterior demuestra que la producción de sal de mesa genera pérdidas a la empresa, por lo que es necesario que ESSA efectúe un análisis de costo-beneficio para evaluar la continuidad de la producción de sal de mesa.

ESSA ha acumulado 528.0 millones de metros cúbicos (m³) de salmuera residual desde 1996, año en que por disposición oficial se dejó de reincorporarla al mar, y, en 2018, alcanzó el 85.0% de su capacidad de almacenamiento, lo que representa un riesgo ambiental, social y financiero para la empresa. Al cierre del 2018, la empresa contó con un proyecto de infraestructura y los permisos ambientales para devolver la salmuera residual al mar, pero no le ha dado continuidad y carece de recursos para realizarlo; además, la ASF observó que el Consejo de Administración ha sido negligente en solucionar esta problemática desde 2003, cuando se le otorgaron a ESSA los permisos para reincorporar la salmuera residual al mar. Como hechos posteriores, en 2019, la empresa realizó la contratación del “Proyecto ejecutivo, diseño e ingeniería de detalle del sistema de bombeo para la descarga controlada de 17.0 millones de metros cúbicos anuales de salmuera residual en la Laguna de Guerrero Negro región central de la Baja California, conforme a los parámetros autorizados”, para contar con un sistema de disposición final de la salmuera residual, el cual contó con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 23 de diciembre de 2019 se firmó el acta finiquito del proyecto entre ESSA y el contratista; sin embargo, la empresa señaló que los resultados se presentarán ante el Consejo de Administración en la reunión del 17 de abril de 2020. Cabe señalar que desde 2015, ESSA se encuentra en un proceso legal como resultado de la venta de dicha salmuera residual.

Los riesgos económicos como resultado de los posibles derrames de salmuera residual pueden ser sancionados con multas de 40.0 millones de pesos para la entidad y de 300 a 3000 días de salario mínimo y prisión de 1 a 9 años para los responsables; sin embargo, la materialización de este riesgo implica que la empresa deberá incurrir en la reparación del daño ambiental y social, lo cual no ha sido estimado ni revelado a pesar de que tendrá un impacto en sus finanzas.

En materia de precios, la ASF identificó que el mecanismo para la determinación del precio mínimo de venta de sal industrial, vigente en 2018, consideró el costo unitario de producción más el costo unitario correspondiente a otros gastos (servicios de puertos, fabricación y administración de sal industrial). En dicho mecanismo se señaló que el precio mínimo de venta en dólares por tonelada métrica (USD/TM) para 2018 debía ser igual al costo unitario total de producción de 2017 en dólares (equivalente a 15.06 USD/TM) más un margen de utilidad del 10.0%, lo cual da como resultado un precio de 16.57 USD/TM; no obstante, el Consejo de Administración de ESSA autorizó, en la cuarta sesión ordinaria, del 9 de noviembre de 2017, un precio mínimo de venta de 14.87 USD/TM, derivado de multiplicar un costo unitario de producción FOB para 2018 de 13.52 USD/TM por 1.1, sin que la empresa acreditara contar con un método de cálculo para determinar dicho costo estimado, por lo que no existió transparencia en la fijación de precios ni la seguridad razonable de que el precio determinado se calculó con base en criterios de eficiencia y economía, que contribuyan a la rentabilidad de la empresa.

En la misma sesión, el Consejo aprobó, mediante el Acuerdo 38 ESSA 11/2017, la firma del Contrato para la venta de Sal Industrial a Granel entre ESSA y MC, para 2018, a un precio Libre a Bordo (FOB, por sus siglas en inglés) de 14.88 USD/TM para la venta de sal industrial a granel

a Mitsubishi Corporation. Al respecto, el mecanismo vigente en ese año estableció que el precio FOB debía ser igual al precio final de referencia CIF (costo, seguro y flete) en cada mercado menos el costo de logística terrestre y marítima y las comisiones por comercialización; sin embargo, la empresa no especificó el método de cálculo de ninguno de los parámetros de la fórmula.

La ASF identificó que en el periodo 2013-2018, el costo unitario de producción FOB disminuyó a una tasa promedio anual del 0.4%, mientras que el precio mínimo de venta se redujo en 0.5% en promedio cada año. Al respecto, en 2013, el precio mínimo de venta fue igual al costo unitario de producción de 15.25 USD/TM; en contraste, en 2018 el precio mínimo de venta fue de 14.87 USD/TM y el costo unitario, de 14.98 USD/TM (0.11 USD/TM mayor que el precio mínimo y 0.7 USD/TM mayor que el precio FOB promedio en 2018), a pesar de que, mediante el Acuerdo 30 ESSA 09/2016, el Consejo de Administración instruyó a la empresa a realizar lo necesario para que el costo unitario de producción FOB no rebasara los 13.50 USD/TM.

Cabe señalar que, en 2018, Japón importó de México 2,957.2 MTM a un precio CIF estimado en 34.66 USD/TM, el cual fue superior a los precios CIF de Australia e India de 34.4 USD/TM y 27.3 USD/TM, respectivamente. De este grupo de países, el mayor exportador de sal al mercado japonés fue Australia y el menor, India.

Adicionalmente, la ASF estimó que, considerando que el precio FOB de venta a Japón fue de 14.88 USD/TM; que el costo de seguros y fletes señalado por ESSA fue de 15.72 USD, y que el precio CIF de importación de Japón fue de 34.66 USD/TM (conforme a la información proporcionada por la Secretaría de Economía y cuya fuente fue el Ministerio de Finanzas de Japón), existió un margen de intermediación de 4.06 USD/TM, el cual es equivalente a una comisión del 21.4%, aún cuando en el Convenio Modificatorio suscrito por ESSA, MC y MIC, de fecha 18 de noviembre de 2010, se señala que la comisión por ventas para Mitsubishi debía ser del 3.0% (equivalente a 0.57 USD/TM para el caso de ventas a Japón).

Respecto de la diferencia en el margen de intermediación de venta de sal a Japón en 2018, la ASF concluyó que hay dos posibles explicaciones:

- La comisión de Mitsubishi por la comercialización de la sal es mayor a lo revelado por Exportadora de Sal, o
- Existe transferencia de precios entre ESSA y Baja Bulk Carriers.

Lo anterior puede ir en detrimento de la situación financiera de la empresa, estimado en 10,320.6 mdd, como resultado de las diferencias entre el valor del margen de intermediación por comercialización de sal a Japón estimado por la ASF en 12,006.2 mdd y el valor de la comisión por ventas estimado en 1,685.6 mdd, con base en lo señalado en Convenio Modificatorio.

Además, la ASF identificó una inconsistencia de 93.3 MTM, entre el volumen de sal que ESSA exportó a Japón (3,050.5 MTM) y el volumen de sal importado por ese país (2,957.2 MTM),

con base en la información del Ministerio de Finanzas de Japón proporcionada por la Secretaría de Economía.

En relación con el volumen de ventas de sal industrial de ESSA, la ASF identificó que entre 2013 y 2018 se redujo 1.9%, en promedio anual, de 7,688.8 MTM a 6,995.5 MTM, mientras que el valor de las ventas aumentó a una tasa media del 1.8% en este periodo.

En 2018, ESSA suscribió ocho contratos de compra-venta de sal industrial, entre los que destaca el que se tuvo con Mitsubishi Corporation (MC) por la cantidad de 6.9 millones de toneladas métricas, más/menos un 10.0% (opción cliente), a un precio de venta de 14.88 USD/TM, libre a bordo en Isla de Cedros con una vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Al respecto, la ASF identificó que ESSA comenzó a realizar operaciones de venta de sal a MC a partir del 5 de enero de ese año; no obstante, dicho contrato se firmó el 20 de abril de 2018, lo cual implica que la venta de sal se realizó sin un contrato que respaldara la operación. Cabe señalar que la ASF señaló la misma irregularidad en la revisión de la Cuenta Pública 2016, por lo que no se ha corregido esta deficiencia.

Asimismo, en 2018, ESSA contó con 11 contratos para la compra-venta de sal de mesa, los cuales carecieron de mecanismos de control que aseguraran que en éstos se incluyeran las cláusulas mínimas establecidas en el marco normativo, lo que incrementó el riesgo de fraude y corrupción.

Con la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la ASF recomendó a ESSA que se revisara y reformara el Contrato Original, realizado el 28 de abril de 1977 por ESSA con MC y Mitsubishi International Corporation (MIC), y los documentos modificatorios del 22 de julio de 1987, 7 de septiembre de 1993, 22 de noviembre de 2006 y 18 de noviembre de 2010, con la finalidad de que se ajustara la estrategia de comercialización de la sal y se establecieran condiciones equitativas de manera que ESSA pudiera acceder a los mercados finales; ampliar su cartera de clientes, y contar con mayores opciones para la distribución de sal, debido a que se observó que en el contrato del 28 de abril de 1977 y su Convenio Modificatorio del 18 de noviembre de 2010, MC y MIC adquieren el rol de únicos compradores, distribuidores y comercializadores en todo el mundo de la sal que produce ESSA, además de ser MC el socio minoritario de la empresa; sin embargo, al cierre de este informe no se ha formalizado un nuevo contrato Marco.

En materia de concesiones, se identificó que el Gobierno Federal otorgó a ESSA, para el desarrollo de sus actividades, un total de 19 concesiones, de las cuales 5 fueron para el uso de lotes mineros para la explotación de sal; 13, para la ocupación de la zona federal marítimo terrestre (ZOFEMAT), y una, para la operación de puertos e instalaciones portuarias; sin embargo, se detectaron irregularidades en el pago de derechos de éstas: un excedente de 9.1 mdp en el pago de las concesiones para el uso de la ZOFEMAT, un faltante de 361.7 mdp por las 7,019.6 MTM de sal vendida en 2018 (6,995.5 MTM de sal industrial y 24.1 MTM de sal de mesa) e inconsistencias entre el registro en la Balanza de Comprobación y los comprobantes de pago de derechos.

Respecto del pago por el uso de la ZOFEMAT, la empresa presentó comprobantes por un importe de 535.4 mdp pagados, 260.5 mdp más que los 274.9 mdp registrados en la Balanza de Comprobación de 2018; asimismo, sobre el pago de derechos por la operación de puertos e instalaciones portuarias, se verificó que la empresa tuvo comprobantes de pago por 18,683.9 mdp, 482.2 mdp menos que el registro de la balanza, lo anterior debido a que la empresa fue deficiente en el entero de derechos, e incurrió en pagos en exceso, así como en actualizaciones y recargos. Cabe señalar que, con motivo de esta auditoría, ESSA liquidó el pago pendiente por explotación de sal, con actualizaciones y recargos, el 5 de noviembre de 2019.

En materia de gobierno corporativo, ESSA presentó avances en la instalación de una estructura y organización corporativa, pero no se apegó a las mejores prácticas internacionales, por lo que, en 2018, se identificaron deficiencias, como se muestra a continuación:

En el marco normativo nacional, no existe una definición, referencia o las bases explícitas de lo debe considerarse como gobierno corporativo en las empresas de participación estatal mayoritaria como ESSA; asimismo, el marco jurídico aplicable a la empresa tiene diferencias con las mejores prácticas nacionales e internacionales, debido a que no corresponde al requerido por una empresa pública con una actividad comercial, que le permita fortalecer su organización, funcionamiento, control, y evaluación eficiente y transparente, ya que ESSA, en 2018, no contó con la autonomía de gestión suficiente para el logro de sus objetivos, provocando deficiencias operativas, incumplimiento de programas, y falta de respuesta oportuna a cambios en las condiciones de mercado con el consiguiente aumento en costos, deterioro de activos por falta de inversión, entre otros.

Entre los beneficios identificados que podrían obtenerse por la adopción de las mejores prácticas de gobierno corporativo se encuentran los siguientes: genera un ambiente de mayor confianza en la entidad y la forma en que es dirigida; mitiga las fallas de una participación pasiva o excesiva del Estado como su propietario; fortalece la transparencia y la rendición de cuentas; mejora los procesos de toma de decisiones en los niveles más altos de la estructura; logra objetivos de corto y mediano plazos; mejora el control interno; reduce el costo del capital para la empresa; favorece las inversiones, y coadyuva a la estabilidad financiera.

El papel del Estado como propietario, tiene su origen en 1971, cuando se comenzó a restringir la inversión extranjera en la economía nacional y se optó por una mayor participación del Gobierno Federal en el capital de empresas públicas y privadas. En octubre de 1973, MC transfirió el 25.0% de sus acciones de ESSA a la Federación, representada por la entonces Comisión de Fomento Minero (actualmente FIFOMI), y en noviembre de 1976, en consideración a la nueva Ley Minera, MC entregó un 26.0% adicional de acciones, con lo que el FIFOMI se convirtió en el socio mayoritario con el 51.0% de las acciones de la empresa; sin embargo, la Secretaría de Economía (SE) es la coordinadora de sector.

Al respecto, se identificó que el Consejo de Administración se integra por la SE, quien lo preside; la SHCP; la Secretaría de la Función Pública (SFP), mediante la designación del

comisario, que evalúa el desempeño general de la empresa, el FIFOMI y el gobernador del Estado de Baja California Sur; además de los cuatro consejeros asignados por MC.

En la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) se establece que los miembros del Consejo de Administración son designados por el titular del Ejecutivo Federal y que deben contar con reconocida calidad moral o prestigio, así como disponer de experiencia respecto de las actividades propias de la empresa, pero no se identificó un mecanismo que permita validar que los candidatos cumplan con las disposiciones de ley, ni contar con capacidad reconocida o experiencia vinculada con la exploración, explotación, producción, comercialización y exportación de sal marina. Asimismo, es de destacar que el gobernador del Estado de Baja California Sur formó parte del Consejo de Administración, sin que se acreditara que fuera parte de la Administración Pública Federal, ni cumpliera con los otros requisitos de ley, lo que denota que este proceso de designación no es transparente, no permite lograr una seguridad razonable en la conducción y logro de objetivos de la empresa y puede generar conflictos de interés.

El accionista minoritario, con el 49.0% restante, es Mitsubishi, quien también actúa como distribuidor al adquirir, bajo la cláusula de exclusividad del Convenio Modificatorio del 18 de noviembre de 2010, vigente en 2018, el 99.1% de la sal producida por la empresa, en 2018, para su reventa en el mercado internacional, principalmente en los mercados de Asia y América del Norte. Asimismo, es quien elabora la proyección de ventas de sal de ESSA con las cantidades y precios CIF pactados con sus clientes, los precios de flete fijados con Baja Bulk Carriers, S.A. (BBC), el cálculo de los precios FOB, y analiza el potencial de mercado para la sal en Japón, que informa regularmente a ESSA, cabe señalar que los accionistas de la compañía BBC son el gobierno mexicano, por medio del FIFOMI, con el 50.0% de la tenencia accionaria y MC, con el 50.0% restante.

Es por ello que ESSA carece de una estrategia de negocios que le permita ampliar su cartera de clientes; incrementar sus ingresos, y disminuir los riesgos asociados con el grado de concentración de operaciones con MC y MIC.

ESSA estableció elementos para la promoción de la integridad; no obstante, careció de un “programa de cumplimiento”, el cual consiste en establecer las políticas y procedimientos adecuados y suficientes para asegurar que una empresa desarrolle sus actividades y negocios conforme a la normativa vigente y a las políticas y procedimientos internos, promoviendo una cultura de cumplimiento entre sus empleados, directivos y agentes vinculados, a fin de que opere como un todo integrado para garantizar el comportamiento ético de su personal y el cumplimiento normativo, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Asimismo, la empresa no acreditó contar con un proceso específico para la gestión de riesgos de fraude y corrupción, conforme a las mejores prácticas nacionales e internacionales, riesgos que aumentan su probabilidad de materialización considerando las deficiencias de control que se han identificado en este informe de auditoría, en perjuicio de las partes interesadas, como son los accionistas, el Consejo de Administración, los empleados, los clientes, los proveedores, los sindicatos, los fiscalizadores y el público en general.

La empresa contó con los manuales de Organización; Manual de Políticas y Procedimientos para la Comercialización, Crédito y Cobranza de Sal de Mesa y Sal Industrial empacada en diferentes presentaciones; Manual de Políticas y Procedimientos para la Venta de Sal Industrial a Granel para Exportación de ESSA; sin embargo, estos documentos carecen de efectos jurídicos, ya que no han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) desde 2010, para que la gestión de la empresa se lleve a cabo con responsabilidades legalmente definidas. Además, la ASF observó que el Consejo de Administración no autorizó un plan de negocios o estratégico con objetivos, metas, estrategias e indicadores de desempeño que cumplan con criterios específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo, por lo que la empresa operó sin un plan con validez jurídica y formalizado, ni realizó una revisión anual de éste desde su emisión en 2014 para introducir las modificaciones que las circunstancias le impusieran, así como transparentar su desempeño, haciendo evidente la negligencia de la empresa y de su Consejo de Administración.

En opinión de la ASF, los resultados obtenidos por Exportadora de Sal, S.A. de C.V., en 2018, no generaron rentabilidad, eficiencia económica y beneficios para el Estado, debido a que se identificaron deficiencias en el desempeño financiero, operativo y administrativo, entre las que destacan, la falta de implementación de las mejores prácticas para el registro de información financiera y de gobierno corporativo, lo que originó inconsistencias en la valuación por 4,327,577.0 mdp en la situación financiera de la empresa, por lo que esta información no fue confiable, de calidad y transparente, lo que impide la adecuada rendición de cuentas, elevando el riesgo de la materialización de actos de fraude y corrupción, en perjuicio de la estabilidad y de las finanzas de la empresa. A lo anterior habría que sumarle las diferencias entre el valor del margen de intermediación por comercialización de sal a Japón estimado por la ASF en 12,006.2 miles de dólares (mdd) y el valor de la comisión por ventas estimado en 1,685.6 mdd, con base en lo señalado en Convenio Modificatorio; asimismo, que la situación financiera no es óptima y que la probabilidad de quiebra es elevada si no se toman las medidas correctivas necesarias para mejorar su operación.

Es por ello que, con el fin de fortalecer el desempeño operativo, financiero y de gestión de ESSA, la ASF emitió 41 recomendaciones, cuya atención coadyuvará a que la empresa, por medio de su Consejo de Administración, y en coordinación con las secretarías de Economía (SE), Hacienda y Crédito Público (SHCP), y el FIFOMI, implementen las acciones para resolver la problemática identificada en esta auditoría, relativa a realizar los proyectos de inversión necesarios, que permitan concluir la planta lavadora, así como agilizar la adquisición de equipo de transporte marítimo, con la finalidad de que la empresa genere mayores ingresos y ganancias, y revisen los costos de logística terrestre y marítima en el mercado internacional, con el apoyo del FIFOMI, como accionista en Baja Bulk Carriers, a fin de incrementar, como acción prioritaria, su rentabilidad y eficiencia económica y los beneficios para el Estado.

Además, se emitieron tres recomendaciones a otros entes públicos, que coadyuvarán en la eficiencia operativa de ESSA: dos a la Presidencia de la República, por medio de la Consejería Jurídica, y una a la Secretaría de Economía con las siguientes finalidades: a) que se establezca la obligación de la Coordinadora de Sector de cada una de las entidades paraestatales de contar con un mecanismo específico para evaluar y validar el nombramiento de los miembros

de los Consejos de administración que son designados por el Ejecutivo Federal; b) que se considere reformar el artículo 26, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales para establecer que, además de los precios prevalecientes en el mercado internacional, se utilice como referencia el costo de producción para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente para que los precios de los productos que producen las empresas paraestatales sean competitivos, y no afecten las finanzas de dichas empresas, y c) que la Secretaría de Economía establezca, en su sistema de información de mercados, los precios de productos internacionales, incluida la sal, así como los costos de fletes y seguros, de transporte marítimo y terrestre.

La ASF solicitó la intervención del Órgano Interno de Control de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., para investigar y profundizar las razones por las cuales se presentaron desviaciones por 4,327,577.0 mdp en los rubros siguientes: Bancos, Derechos a recibir efectivo y equivalentes, Cuenta de Utilidad Fiscal Neta, Activo Fijo, Almacén de Consumibles, Fideicomisos, Patentes, Licencias, Marcas y Concesiones; Producción en Proceso, Pasivos Contingentes, Obras en Proceso e Impuestos; de la firma del Contrato Marco, y respecto de la diferencia de 3.49 dólares por tonelada métrica (USD/TM) entre el margen de intermediación que recibió Mitsubishi a partir de sus ventas de sal industrial a Japón en 2018 estimado por la ASF (4.06 USD/TM, lo cual es equivalente a una comisión por comercialización del 21.4%) con base en la fórmula proporcionada por ESSA para determinar el precio CIF y el margen de intermediación que recibe Mitsubishi considerando una comisión por ventas del 3.0% (0.57 USD/TM), como lo señala el Convenio Modificatorio, y de la inconsistencia entre el volumen de sal que ESSA exportó a Japón y el volumen de sal importada por ese país, proporcionado por la Secretaría de Economía, con base en la información del Ministerio de Finanzas de Japón, de 93.3 miles de toneladas métricas.

Adicionalmente, se formularon tres sugerencias a la Cámara de Diputados que tienen como finalidad promover las modificaciones legislativas necesarias en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con el propósito de que se definan y establezcan las bases, definiciones y elementos explícitos de lo que debe considerarse como gobierno corporativo en las entidades paraestatales; que las entidades paraestatales, con fines comerciales, que operan financieramente con recursos propios, regulen su organización, administración, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas con base en las mejores prácticas de gobierno corporativo, entre ellas el establecimiento de comités de auditoría, de inversiones y de prácticas societarias, que esté a cargo del cumplimiento normativo, y de adquisiciones, contrataciones y arrendamientos; procesos de diligencia debida, y la gestión de riesgos de fraude y corrupción, a fin de que fortalezcan sus capacidades administrativas y de operación para atender oportunamente las necesidades de inversión y modernización, y que se establezca la obligación de la Coordinadora de Sector de las entidades paraestatales de contar con un mecanismo específico para evaluar y validar el proceso para el nombramiento de los miembros de los Consejos de Administración que son designados por el Ejecutivo Federal, a fin de que cumplan con los requisitos estipulados en la ley y garantizar que la toma de decisiones en la empresa se realiza por personas con conocimiento, experiencia, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia

y eficiencia, a fin de que mejoren su rentabilidad, eficiencia económica y beneficios para el Estado.

Asimismo, es imprescindible reformar el marco normativo de las entidades paraestatales con actividad comercial, como es el caso de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., a fin de fortalecer su independencia de gestión y financiera, acorde con las políticas de desarrollo que determine la entidad coordinadora de sector, y las medidas de responsabilidad fiscal, como metas de balance financiero y endeudamiento.

Además, que ESSA elabore un plan de implementación de las recomendaciones al desempeño señaladas en este informe de auditoría, que comience con la adopción de las mejores prácticas financieras, contables y de gobierno corporativo; continuar con las demás en materia jurídica, programación e instrumentación de metodológicas, para concluir con las que afectan directamente la operación, a fin de que el orden de atención impacte en la generación de rentabilidad y eficiencia económica de la empresa, en beneficio del Gobierno Federal como accionista mayoritario.

Por lo anterior, para fortalecer la operación de ESSA y mantener su papel estratégico en la industria mundial de sal, su organización, administración y estructura, la ASF considera que se deben adoptar las mejores prácticas de gobierno corporativo, entre las que destacan las siguientes:

- Generar su información financiera y los respectivos informes conforme a las mejores prácticas, lo que ya ha sido recomendado por los auditores externos.
- Fortalecer su autonomía técnica para mejorar su planeación, programación, ejecución y seguimiento de los procesos de producción, teniendo como base los lineamientos y directrices de la Secretaría de Economía, como entidad coordinadora de sector, lo que le permitirá decidir sobre su organización interna, estructura y funcionamiento, así como la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, en cumplimiento de los principios de responsabilidad fiscal que señale la SHCP.
- Elaborar sus proyectos de presupuestos de manera independiente, sujetos a la aprobación de la Secretaría de Economía y de la SHCP.
- Fortalecer sus órganos de gobierno acorde con las mejores prácticas, mediante la incorporación de consejeros independientes, que no sean servidores públicos y cuenten con experiencia en la industria.
- Crear un Comité de Auditoría y de prácticas societarias, en el que participen consejeros independientes, que colabore y reporte directamente al Consejo de Administración. Asimismo, instaurar un área de Auditoría Interna como instancia ejecutora de las políticas, normas y controles establecidos para la adecuada vigilancia de la operación de ESSA.

- Elaborar reglas de operación del Consejo de Administración, en donde se especifiquen claramente sus obligaciones, un elemento clave que podría contribuir directamente a garantizar el profesionalismo del Consejo consiste en el establecimiento de un proceso de “Reclutamiento basado en la diligencia debida”, que consiste en investigar, exhaustivamente, y analizar la idoneidad de los candidatos a consejeros, lo cual permite asegurar que el candidato sea realmente quien dice ser y ayuda a descubrir si éste, anteriormente, ha cometido fraude corporativo u otras actividades ilegales, lo que también está contemplado en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Fortalecer los sistemas de transparencia y rendición de cuentas, adoptando un “programa de cumplimiento” que opere como un todo integrado para garantizar el cumplimiento normativo y el comportamiento ético de su personal, conforme a las mejores prácticas internacionales.

Con base en lo anterior, el Estado mantiene su participación accionaria en la empresa, y ESSA garantizará mejores condiciones para generar rentabilidad, valor y eficiencia económica; operar con flexibilidad y fortalecer las capacidades administrativas; contará con una mejor política de dividendos que deberá entregar a la Nación, con base en los resultados financieros; atenderá oportunamente las necesidades de inversión y modernización, lo que repercutirá en menores costos en sus procesos y mayor competitividad; se reducirá la exposición de la empresa a diversos riesgos, como financieros y ambientales; se incorporarán altos estándares de eficiencia, calidad y confiabilidad en la producción y venta de sal; se fortalecerá la evaluación del desempeño, así como la transparencia y el combate a la corrupción al adoptar mejores mecanismos de control, de evaluación y de rendición de cuentas, en concomitancia con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Edgar López Trejo

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la

elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2018-0-01100-07-0433-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Población, y Economía, Comercio y Competitividad, analicen promover las modificaciones legislativas necesarias en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, con el propósito de que las entidades paraestatales, con fines comerciales, que operan financieramente con recursos propios, como es el caso de Exportadora de Sal, S.A. de C.V., regulen su organización, administración, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas con base en las mejores prácticas de gobierno corporativo, entre ellas el establecimiento de comités de auditoría, de inversiones y de prácticas societarias, que esté a cargo del cumplimiento normativo, y de adquisiciones, contrataciones y arrendamientos; procesos de diligencia debida, y la gestión de riesgos de fraude y corrupción, a fin de que fortalezcan sus capacidades administrativas y de operación para atender oportunamente las necesidades de inversión y modernización, entre otras, con objeto de cumplir con lo establecido en el párrafo primero del artículo 134 Constitucional y el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-0433-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Ordinaria de Gobernación y Población, y Economía, Comercio y Competitividad, analicen promover las modificaciones legislativas necesarias en el artículo 34, segundo párrafo, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con el propósito de que se establezca la obligación de la Coordinadora de Sector de las entidades paraestatales de contar con un mecanismo específico para evaluar y validar el proceso para el nombramiento de los miembros de los consejos de administración que son designados por el Ejecutivo Federal, a fin de que cumplan con los requisitos estipulados en la ley y garantizar que la toma de decisiones en la empresa se realiza por personas con conocimiento, experiencia, disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia, de conformidad con el artículo 7 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. [Resultado 1]

2018-0-01100-07-0433-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Gobernación y Población, analice promover las modificaciones legislativas necesarias en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con el propósito de que se definan y establezcan las bases, definiciones y elementos explícitos de lo que debe considerarse como gobierno corporativo en las entidades paraestatales, con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales, con el propósito de que los recursos económicos se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. [Resultado 1]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la organización y administración de ESSA, en 2018, se basó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de las Entidades Paraestatales y en la General de Sociedades Mercantiles, los Estatutos Sociales de la empresa, así como en las mejores prácticas de gobierno corporativo, y contó con mecanismos para evaluar los objetivos; la justificación y el papel del Estado como propietario; el tratamiento equitativo de los accionistas; así como la participación en el mercado; la transparencia de la información financiera y no financiera, conforme a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP); la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM); el Estatuto de ESSA, y las prácticas internacionales.
2. Analizar la situación financiera de la empresa de 2013 a 2018, para verificar el registro y destino de los recursos asignados en cada ejercicio fiscal; la integración, adquisición, mantenimiento y control del activo fijo para la continuidad en su operación; sus obligaciones legales y fiscales, dividendos, productividad laboral y generación de beneficios para el Estado, para determinar si ha rendido utilidades o pérdidas para la empresa en relación con el patrimonio, conforme a los estatutos de ESSA y a la LGSM.
3. Evaluar los Estados Financieros de la Cuenta Pública 2018, así como los registros contables de ESSA, a fin de verificar que la empresa contó con mecanismos de control de registro y un eficiente manejo de los recursos aportados por el Estado Mexicano.
4. Identificar si los ingresos y recursos ejercidos por ESSA en 2018, se ajustaron a lo programado y al marco normativo aplicable en 2018.
5. Analizar que ESSA cumplió con las condiciones de plazo, aprovechamiento y pago de derechos establecidas en las concesiones otorgadas en 2018.
6. Verificar el uso de la capacidad instalada y la evolución de la producción conforme al programa anual establecido en el periodo 2013-2018.
7. Determinar el costo unitario de producción por tipo de sal marina y analizar que el inventario se encuentre valuado y registrado con base en el Método de Evaluación de Inventarios Promedio y Sistema de Costeo Absorbente, en 2018, considerando la metodología utilizada por ESSA y las mejores prácticas.
8. Evaluar el tratamiento de los residuos generados a partir de la producción de sal, en el periodo 2013-2018.
9. Verificar la evolución de las ventas conforme al programa establecido, la demanda nacional e internacional de sal, en el periodo 2013-2018.

10. Evaluar la aprobación y cumplimiento de los contratos de compra-venta de sal en 2018, y su evolución en el periodo 2013-2018.
11. Verificar la determinación de precios de venta y su comparación con los del mercado nacional e internacional por tipo de sal, y sus costos unitarios de producción de 2013 a 2018.
12. Evaluar si los precios utilizados por ESSA en las operaciones que realizó con sus partes relacionadas (MC, MIC y BBC) fueron razonablemente similares a los precios que hubieran sido utilizados por partes no relacionadas en transacciones comparables y conforme al marco legal establecido, en 2018.
13. Verificar que ESSA instauró mecanismos de información que hicieron posible el seguimiento, la fiscalización y la evaluación del desempeño, y elaborar políticas de divulgación en 2018, respecto del ejercicio de sus recursos, los resultados financieros obtenidos y el cumplimiento de los objetivos y metas de la empresa y de planeación de mediano plazo.
14. Verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas del Sistema de Evaluación de Desempeño aplicables en el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario (Pp) B001 "Producción, transportación y comercialización de sal marina", a cargo de ESSA.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Operaciones y de Administración y Finanzas.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Párr. primero y segundo.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1, Párr. segundo, 24, Frac. I, 27, Frac. III, y 45, Párr. primero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 2, 33, 44 y 49, Frac. III.
4. Ley del Impuesto Sobre la Renta: Art. 10 y 76, Frac. XIV.
5. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Art. 34, 49 y 58, Frac. II y VIII.
6. Código Fiscal de la Federación: Art. 22 y 23.

7. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. 2, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta "Información y Comunicación".
8. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 293.
9. Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: art. 17, Frac. IV, Párr. cuarto y quinto, y 26.
10. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Art. 3, Frac. V, 4, 17, Frac. IV, Párr. quinto; Tesis Aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2011799, de junio de 2016; Ley General de Responsabilidades Administrativas, Art. 7, Frac. I, II y VI; Compulsa de los Estatutos Sociales de Exportadora de Sal, Sociedad Anónima de Capital Variable, cláusula decimoquinta y numeral primero; NIF C-9 Provisiones, contingencias y compromisos; NICSP 19 Provisiones pasivos contingentes y activos contingentes; Ley Minera, Art. 27, Frac. II; Ley Federal de Derechos, Art. 211-A y 211-B; NIF C-4 Inventarios, Párr. 20.4, 44.3.2, 44.7, 50.2, y 50.3; Código Civil Federal, Art. 1792 a 1859; Convenio Modificatorio al Contrato ESSA-MIC "Comisiones s/ventas de sal" suscrito el 18 de noviembre de 2010 entre Exportadora de Sal S.A. de C.V., Mitsubishi Corporation y Mitsubishi International Corporation, cláusula 18 "Precio", y Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Numeral IV.2.2. "Secuencia de elaboración de la MIR".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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