

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Gestión de los Reintegros Presupuestales

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

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

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

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

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

Selección de la muestra

Con base en los métodos de selección de la muestra establecidos en la Norma Internacional de Auditoría 530,^{3/} se definió el método de selección incidental para determinar la muestra a

^{3/} Las **Normas Internacionales de Auditoría** (NIA) son emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Auditoría y Aseguramiento IAASSB-IFAC, que es el órgano encargado de emitir normas de auditoría bajo la revisión de la Federación

revisar, se identificaron variables cualitativas y cuantitativas las cuales se aplican a todo el universo, con la finalidad de que cada uno tenga oportunidad de selección.

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

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

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

Antecedentes

El reintegro es una afectación presupuestaria a los ramos autónomos, administrativos y generales derivada de remanentes obtenidos de una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC)^{2/} pagada y que son reintegrados a la TESOFE mediante depósito a su(s) cuenta(s) bancaria(s) y registro por medio de un "Aviso de Reintegro".^{3/} La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) establece que "Los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias, así como las entidades respecto de los subsidios o transferencias que reciban, que por cualquier motivo al 31 de diciembre conserven recursos, incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio".^{4/}

El Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH) establece que para el registro y restitución de los recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación, la dependencia emitirá un aviso de reintegro; que los reintegros por parte de las dependencias y entidades deberán realizarse en conjunto con los rendimientos que se hubieren obtenido, y que el incumplimiento en el reintegro oportuno generará la obligación de cubrir cargas financieras a la TESOFE, sin perjuicio de las sanciones a que se hagan

Internacional de Contadores (IFAC). La NIA 530 señala que los métodos para la selección de la muestra pueden ser: a) selección aleatoria, b) selección sistemática y c) muestreo por unidad monetaria, d) selección incidental y e) selección en bloque, información consultada el 10 de noviembre de 2018, en la página web siguiente: <https://aobauditores.com/nias/nia530.pdf>

^{2/} Cuenta por Liquidar Certificada (CLC): documento presupuestario autorizado y de carácter comprobatorio para registrar invariablemente cualquier tipo de erogación con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, **Manual de Procedimientos de la TESOFE**, Procedimiento "Recepción y Registro de Documentación Presupuestaria y No Presupuestaria", página 228.

^{3/} **Guía Operativa del Módulo de Conciliación del Ejercicio Presupuestario**, consultada el 22 de octubre de 2018, en la dirección http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/Documentos%20Recientes/guia_operativa_conep_V2_1.pdf electrónica:

^{4/} **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, artículo 54, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), Última Reforma del 30-12-2015.

acreedores los servidores públicos obligados al reintegro, por su realización extemporánea, en términos de las disposiciones aplicables.^{5/}

Contexto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) establece que es facultad de la SHCP vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;^{6/} para el ejercicio de esta facultad, la SHCP cuenta con la TESOFE, que es la unidad administrativa facultada para coordinar la recaudación, recepción, custodia y concentración de los fondos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y otros conceptos que deba percibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, así como de depositarlos diariamente en el Banco de México o en la institución de crédito autorizada por la propia TESOFE. Asimismo, le corresponde a la Tesorería coordinar la concentración, revisión, integración y control de la información relacionada con el movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal para su registro, de conformidad con las disposiciones aplicables en materia de contabilidad gubernamental, así como la emisión de la información contable y financiera que requiera la unidad administrativa competente de la Secretaría.^{7/}

La TESOFE distingue dos tipos de reintegro: los presupuestarios, que corresponden a recursos del ejercicio en curso o del ejercicio inmediato anterior y que son restituidos al presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, y los de ejercicios fiscales anteriores (REFAS), los cuales son recursos a devolver que corresponden a ejercicios presupuestales anteriores a más de un año. Para el entero de reintegros la TESOFE, por conducto de la DOI, tiene la función de evaluar y autorizar los servicios bancarios que, en el marco de la Cuenta Única de Tesorería, requieran las dependencias y sus órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal (APF) para la recepción y manejo de recursos relacionados con los ingresos de reintegros presupuestarios.^{8/}

^{5/} **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, artículos 84 y 85, publicado en el DOF Última Reforma del 30-03-2016.

^{6/} **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, artículo 31, fracción XXIII, Última Reforma DOF 19-05-2017.

^{7/} **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, artículo 11, fracciones VIII y XXVIII. Reforma publicada en el DOF el 12 de enero de 2017. El 27 de septiembre de 2017 se reformó ese artículo en el reglamento para quedar de la manera siguiente: artículo 11, fracciones XIII, supervisar la recaudación de los recursos provenientes de la aplicación de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba recibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena, por medio del sistema de cuenta única de tesorería; y XXI, establecer mecanismos de control, seguimiento y evaluación en el desarrollo de las funciones de tesorería, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Secretaría.

^{8/} **Manual de Organización de la Tesorería de la Federación**, Subtesorería de Operación, funciones de la Dirección de Operación de Ingresos, clave de registro MO-600-17-05, fecha de registro 28 de febrero de 2017. En octubre de 2018 el manual fue modificado, por lo que dicha función quedó de la manera siguiente: coordinar, entre otros conceptos, la recaudación de recursos provenientes de la Ley de Ingresos de la Federación y otros conceptos que deba recibir el Gobierno Federal por cuenta propia o ajena por medio de la banca comercial y del Banco de México, por medio de los sistemas institucionales por concepto, de financiamiento, contribuciones fiscales de personas físicas y morales y reintegros presupuestarios.

En relación con los reintegros presupuestarios del año en curso de entidades federativas y municipios, la UPCP tiene la función de integrar el presupuesto de los ramos generales correspondientes a las participaciones a entidades federativas y municipios; registrar y llevar el seguimiento del ejercicio del presupuesto autorizado.^{9/}

Respecto de los REFAS, la UPCP administra tanto los provenientes del gobierno federal como los de entidades federativas y municipios, en atención a la atribución que tiene de participar, en coordinación con las unidades administrativas de la SHCP y de otras dependencias y entidades de la APF, en la determinación de las medidas que deban instrumentarse para el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas a cargo de las citadas dependencias y entidades.^{10/}

Secretaría de Educación Pública

La SEP tiene por misión crear las condiciones necesarias que permitan asegurar el acceso de todas las mexicanas y mexicanos a una educación de calidad, en el nivel y modalidad que la requieran y en el lugar donde la demanden; para ello, en 2017, se le asignó un presupuesto por 267,655,185.2 miles de pesos;^{11/} en ese mismo ejercicio, la TESOFE reportó en su balanza de comprobación, por concepto de reintegros, un total de 59,622,041.7 miles de pesos, de los cuales 4,417,903.9 miles de pesos, 7.4%, correspondieron al Ramo 11 “Educación Pública”, por lo que, en consideración del importe de reintegros realizados en el año sujeto a revisión y la importancia del sector educación, se determinó revisar los procesos implementados por la DGPRF de la SEP para el entero, control y registro de los reintegros del año en curso y años anteriores.

La DGPRF de la SEP tiene la misión de administrar y coordinar el proceso presupuestario del sector educativo y, por medio de la Subdirección de Operación adscrita a la Dirección de Contabilidad, supervisa el avance de la revisión y autorización electrónica de los avisos de reintegro por concepto de remanentes presupuestarios, así como su transmisión a la TESOFE.

Revisión del Control Interno por parte de la ASF

Para la ejecución de la auditoría se analizó el marco normativo aplicable y se definieron los procesos a revisar. Al respecto, se identificaron los objetivos definidos para el cumplimiento de las atribuciones de las unidades administrativas revisadas, los riesgos determinados por dichas unidades administrativas y los controles establecidos para su atención.

Para ello, se requirió y analizó información y documentación; se llevaron a cabo reuniones de trabajo con el personal responsable de los procesos revisados, para aclarar dudas, y se realizaron pruebas de recorrido a fin de constatar, con evidencia documental, la implementación de los controles.

^{9/} **Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, artículo 62, fracciones XXXVII. Reforma publicada en el DOF el 12 de enero de 2017.

^{10/} *Ibíd.*, fracción XVIII.

^{11/} **PRESUPUESTO de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017**, Anexo 1. Gasto Neto Total, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2016.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con las cinco Normas Generales o componentes de control interno, establecidas en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno) emitido por la Secretaría de la Función Pública, respecto de la implementación y eficacia de los controles revisados, los cuales se describen en los resultados del presente informe.

Resultados

1. Componente Ambiente de Control: Marco normativo aplicable en materia de Control Interno

La SHCP, en materia de control interno, debe observar la normativa emitida por la Secretaría de la Función Pública (SFP), correspondiente al Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno (Acuerdo de Control Interno), el cual tiene por objetivo establecer las disposiciones que las dependencias y entidades de la APF, deberán observar para el establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua de su SCII. El Acuerdo de Control Interno define al SCII como “El conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus metas y objetivos en un ambiente ético e íntegro, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley”.

El Acuerdo de Control Interno dispone que para establecer, actualizar y mantener en operación el SCII, se debe tomar como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual señala que los *componentes del control interno* representan el nivel más alto en la jerarquía del marco y deben operar en conjunto y de manera sistémica, para que el control interno sea apropiado. Los componentes del control interno están integrados por 17 principios que respaldan su diseño implementación y operación, los cuales representan los requerimientos necesarios para establecer un control interno eficaz, eficiente, económico y suficiente, conforme a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución. Adicionalmente, los principios se asocian con distintos elementos de control (puntos de interés en MICI) los cuales proporcionan al titular y a la administración material de orientación para su diseño, implementación y operación, así como mayores detalles y una explicación precisa de los requerimientos para su implementación y documentación, por lo que orientan sobre la temática que debe ser abordada. En el Acuerdo de Control Interno, la SFP define a los componentes de control interno como Normas Generales y las conceptualiza de la manera siguiente:

**NORMAS GENERALES DE CONTROL
DEL ACUERDO DE CONTROL INTERNO DE LA SFP**

Norma	Concepto
Ambiente de Control	Es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz e influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Para la aplicación de esta norma, el titular, la administración y, en su caso, el órgano de gobierno, deberán establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno.
Administración de Riesgos	Es el proceso dinámico desarrollado para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
Actividades de Control	Son las acciones que define y desarrolla la administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.
Información y Comunicación	La información y comunicación son relevantes para el logro de los objetivos institucionales. Al respecto, la administración debe establecer mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos. Los sistemas de información y comunicación deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos. La administración requiere tener acceso a información relevante y mecanismos de comunicación confiables, en relación con los eventos internos y externos que pueden afectar a la institución.
Supervisión y Mejora Continua	Son las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de la administración en cada uno de los procesos que realiza, y puede apoyarse en los resultados de las auditorías realizadas por el órgano fiscalizador y por otras instancias fiscalizadoras, ya que proporcionan una supervisión adicional a nivel institución, división, unidad administrativa o función.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con base en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, DOF 03-11-2016.

Revisión del Control interno por parte de la ASF

Para llevar a cabo la auditoría se utilizó el marco normativo en materia de control interno aplicable a la APF, y para el caso de la SHCP y sus unidades administrativas relacionadas con los procesos sujetos a revisión y se enfocó a la revisión de las cinco Normas Generales o componentes de control interno; en lo que respecta a la SEP, al ser una institución vinculada con esta auditoría, sólo se consideró su participación en la gestión de los reintegros en el componente Actividades de Control. Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de las cinco normas del sistema de control interno, se enfocaron conforme a la revisión y análisis que se describe a continuación:

Ambiente de Control: análisis de la estructura orgánica, los manuales de organización y procedimientos, los principios éticos, así como la capacitación de las unidades administrativas que participaron en los procesos sujetos a revisión.

Administración de riesgos: identificación de la metodología que regula el proceso de administración de riesgos, y análisis de los riesgos identificados, de su evaluación, administración, comportamiento y respuesta respecto de aquellos identificados en los procesos sujetos a revisión.

Actividades de control: identificación y verificación de los controles establecidos por la TESOFE y la SEP para la gestión de los reintegros presupuestarios del año en curso y de ejercicios anteriores, su entero, control, registro y presentación en la Cuenta Pública, a fin de reconocer la eficacia operativa de los controles identificados y su repercusión en el SCII.

Información y Comunicación: análisis y evaluación de la obtención, generación, o uso de información relevante y de calidad para el control interno, de los procesos sujetos a revisión.

Supervisión y Mejora Continua: análisis de las evaluaciones internas y externas realizadas a los procesos sujetos a revisión, así como las mejoras desarrolladas como consecuencia de las mismas.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con las cinco Normas Generales o componentes de control interno, los cuales se describen en los resultados posteriores del presente informe.

2. Componente Ambiente de Control: Estructura Orgánica

Se constató que el Manual de Organización de la TESOFE, actualizado en febrero de 2017, señala que la estructura orgánica de la DOI se integró por 1 dirección, 1 subdirección y 1 departamento, las cuales son ocupadas por 9 servidores públicos. Asimismo, se identificó que 7 servidores públicos, conforme a lo establecido en el Manual de Organización, son los responsables, entre otras actividades, de procesar la operación de los reintegros presupuestales en el sistema de información de egresos, contra los abonos que realizan los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y entidades de la APF respecto de los subsidios o transferencias que reciban en las cuentas bancarias de la TESOFE.^{12/}

En conclusión, se verificó que el Manual de Organización de la TESOFE se actualizó por última vez en febrero de 2017 e incluyó la estructura de la DOI, la cual se conforma por 3 unidades, 1 dirección, 1 subdirección y 1 departamento, ocupadas por 9 servidores públicos, de los cuales, 7 son los responsables, entre otras actividades, de procesar la operación de los reintegros presupuestarios en el sistema de información de egresos, contra los abonos que se realizan los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, así como las dependencias y las entidades de la APF en las cuentas bancarias de la TESOFE.

3. Componente Ambiente de Control: Código de Conducta

El Acuerdo por el que se emite el Código de Conducta 2017 de la SHCP, incluye los principios y valores del Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal y las Reglas de

^{12/} Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículo 54, párrafo tercero. Última reforma publicada en el DOF el 30-03-16.

Integridad para el ejercicio de la función pública,¹³ asimismo la SHCP proporcionó los resultados finales por sector de los indicadores de percepción sobre el cumplimiento del Código de Ética de los servidores públicos del gobierno federal. Sin embargo, no proporcionó evidencia de la verificación de la aplicación y cumplimiento del Código de Conducta de los servidores públicos, en específico de los adscritos a la UPCP y a la TESOFE, así como de la determinación de los indicadores de cumplimiento y el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos a fin de reforzar las acciones para la promoción de la integridad de los servidores públicos.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1698/18 de fecha 17 de diciembre de 2018, proporcionó los resultados obtenidos en la Cédula de Evaluación del Cumplimiento y en el Tablero de Control de 2017, elaborados por la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés (UEEPCI) de la SFP, en los cuales se constató que el Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) de la SHCP registró y aprobó los indicadores de cumplimiento de los códigos de ética y de conducta, así como el método para medir y evaluar anualmente los resultados obtenidos conforme a los criterios establecidos por la SFP; asimismo, presentó evidencia de la difusión y aplicación del Cuestionario de percepción sobre el Cumplimiento del Código de Ética 2017 por parte de su CEPCI y los resultados obtenidos, con lo que se solventa lo observado.

4. Componente Ambiente de Control: Programa, política o lineamiento de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción

Se verificó que, en 2017, la SHCP implementó el “Programa de Integridad 2017”, con el objetivo de “continuar con el fortalecimiento de la integridad de los servidores públicos al interior de la Secretaría, enfatizando la prevención de la corrupción y el conflicto de interés, mediante las actividades que propicien un cambio cultural revirtiendo valores mal entendidos y brinden una mayor conciencia de nuestras posibilidades como seres humanos”.

Al respecto, se programaron tres actividades relacionadas con cuatro valores del Código de Conducta, i) Servicio público; ii) Compromiso Institucional; iii) Transparencia y seguridad de la información, y iv) Mejora Continua. Las actividades fueron las siguientes:

- a) Difusión. Código de Conducta, valores, CEPCI, mecanismos de denuncia del Órgano Interno de Control (OIC), la Unidad de Igualdad de Género y la Dirección General de Relaciones Laborales.
- b) Ciclo de cine y mesas de reflexión. Proyección de películas programadas para el tercer miércoles de cada mes en los inmuebles de la SHCP.
- c) Capacitación escénica. Puestas en escena que demuestren la importancia de los valores trabajados, al tiempo que fomenten el gusto de vivir la cultura de manera cotidiana.

^{13/} Conforme a las disposiciones establecidas en el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, publicado en el DOF el 20 de agosto de 2015 y sus actualizaciones.

En conclusión, se constató que el CEPCI de la SHCP implementó un programa de integridad, en el cual se desarrollaron tres actividades relacionadas con cuatro valores del Código de Conducta, por medio de la difusión de los valores de conducta, ciclos de cine, mesas de reflexión y puestas en escena. Sin embargo, no se acreditó el desarrollo de actividades relacionadas a la implementación, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, que permita establecer canales de comunicación efectivos para el reporte de posibles situaciones no éticas o contrarias a los valores institucionales, que garantice el anonimato y seguridad para el denunciante y prevenga riesgos de corrupción en la institución, como parte del componente de administración de riesgos, por lo que se concluye que la SHCP no ha establecido un programa permanente y articulado de promoción de la integridad y prevención de la corrupción.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1698/18 de fecha 17 de diciembre de 2018, proporcionó el Acuerdo por el que se modifica el Apartado B del CAPÍTULO VI de las Bases de Integración, organización y funcionamiento del Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se establece el Protocolo de atención a las denuncias presentadas al mismo, en dicho documento se establece que las denuncias se pueden realizar por medio de correo electrónico, escrito libre y en el apartado del CEPCI en la Intranet de la SHCP; asimismo, se constató que se alinea con lo establecido en la Guía para la recepción y atención de quejas y denuncias en el Comité de Ética y Prevención de Conflictos de Interés, emitido por la SFP en marzo de 2016, con lo que se solventa lo observado.

5. Componente Ambiente de Control: Capacitación en materia de control interno y temas técnicos

La SHCP proporcionó el informe de acciones del Programa Anual de Capacitación (PAC) 2017, en el que se identificaron las actividades correspondientes a la DOI de la TESOFE siguientes:

ACCIONES DE CAPACITACIÓN 2017 DE LA DIRECCIÓN DE OPERACIÓN DE INGRESOS DE LA TESOFE
(Listado de cursos y número de servidores públicos)

Núm.	Nombre del curso	Número de servidores públicos capacitados ^{1/}	Unidad Administrativa de la Dirección Operativa de Ingresos	Evaluable
1	Curso ¿Cómo Entender el Presupuesto?	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
2	Curso Básico de Archivo (en línea)	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
3	Curso de Atención al Público	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
4	Curso de Office Nivel Intermedio Ejercicios y Casos Prácticos (Mandos)	1	Dirección de Operación de Ingresos	Si
5	Derechos Humanos y Género	4	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
		1	Subdirección de Operación de Ingresos	Si
6	Diplomado Presupuesto Basado en Resultados	1	Subdirección de Operación de Ingresos	Si
7	Ética Pública	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
8	Sensibilización para la Transparencia y la Rendición de Cuentas	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
9	Técnicas y Herramientas para Lectura Rápida y Comprensión	1	Departamento de Ingresos Federales en Tesorería	Si
	Total	14		

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el informe de acciones de capacitación de la TESOFE y la plantilla de personal de la Dirección de Operación de Ingresos 2017.

^{1/} Se capacitaron 8 de los 9 servidores públicos adscritos a la DOI, y 3 servidores públicos participaron en tres cursos.

Al respecto, se identificó que 8 de los 9 servidores públicos adscritos a la DOI fueron capacitados con 9 cursos en 2017, en los cuales se consideró la participación del personal operativo y mandos; asimismo, se observó que las acciones reportadas no incluyen temas técnicos relacionados con la operación de esa dirección de área, ni de sensibilización en materia de control interno, administración de riesgos, integridad y prevención de conflictos de interés.

Asimismo, se constató que en 2017 la SHCP celebró 12 contratos con 10 diferentes proveedores para proporcionar capacitación a sus unidades administrativas y que en todos los contratos se incluyó una cláusula de evaluación del conocimiento en tres etapas como se muestra a continuación:

- a) Diagnóstica. Aplicar al inicio del curso una evaluación diagnóstica de diez reactivos de opción múltiple a cada uno de los participantes.
- b) Aprendizaje. Aplicar al final del curso un examen de diez reactivos de opción múltiple con escala de 0 a 100 puntos.
- c) Impacto. Al finalizar el curso el formato de preguntas y respuestas para que la SHCP realice la aplicación de la evaluación a la población capacitada, a fin de reconocer si produjo los efectos deseados en los participantes o áreas a las que pertenece.

No obstante, la SHCP no presentó las evaluaciones señaladas en los contratos, únicamente reportó las calificaciones obtenidas por cada servidor público capacitado.

En conclusión, si bien la DOI proporcionó el informe de acciones del PAC, el cual fue dirigido al personal operativo y de mando, los temas en los que se capacitó al personal de esta unidad administrativa de la TESOFE no incluyeron los relacionados con temas técnicos, control interno, administración de riesgos, integridad y prevención de conflictos de interés, lo que representa el riesgo de que los servidores públicos desconozcan las actividades que deben realizar para la actualización y mejora continua de sus actividades y del SCII, así como los principios, valores éticos y conductas que se requieren para el desempeño de sus funciones. Tampoco se proporcionó evidencia de la aplicación de la evaluación de transferencia del conocimiento, conforme a los contratos suscritos con los proveedores.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1698/18 de fecha 17 de diciembre de 2018, proporcionó los informes de acciones de capacitación del personal adscrito a la DOI de 2017, así como de la revisión de los contenidos temáticos de los contratos de prestación de servicios de capacitación, y se constató que el personal de la esa unidad administrativa tomó cursos de capacitación respecto de la norma ISO 9001:2015, la cual considera entre los temas a revisar el pensamiento basado en riesgos considerados en la norma ISO 31000, cuyo objetivo es integrar el proceso de gestión de riesgos en cada una de sus actividades; asimismo, en temas técnicos como el programa de continuidad operativa de la TESOFE, formación de auditores internos ISO 9001:2015 y el curso en línea de ética pública; además, se identificó que en el PAC 2018 de la SHCP, se programaron cursos en materia de control interno, administración de riesgos e integridad y del Sistema Nacional Anticorrupción, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, acreditó que en los contratos celebrados por la dependencia en materia de capacitación, en el apartado de "Especificaciones Técnicas y Alcances del Servicio", se establece que el proveedor deberá de resguardar las evidencias de las evaluaciones durante la vigencia del contrato y ponerlas a disposición de los servidores públicos cuando exista alguna inconformidad en su calificación, y que en caso de requerirse, el administrador del contrato solicitará al proveedor remita las evidencias al correo electrónico en un plazo que no excederá de dos días hábiles a partir de que el proveedor reciba la solicitud, razón por la cual el proveedor entrega un reporte final con los resultados del curso; asimismo, presentó evidencia de las evaluaciones de impacto, mediante las cuales el superior jerárquico califica el impacto del curso o cursos acreditados en el desempeño laboral o en el logro de los objetivos del área, con lo que se solventa lo observado.

6. *Componente Administración de Riesgos: Metodología de la Administración de riesgos en la SHCP*

Como hecho posterior a 2017, se constató que el 1 de marzo de 2018 se publicó el "Acuerdo por el que se autoriza la Metodología para la Administración de Riesgos Institucional 2017", en el que se señala que la metodología correspondería, en estricto cumplimiento, a la establecida por la SFP, la cual se podría enriquecer con la adopción y adaptación de mejoras funcionales propuestas en el MICI, emitido por el Sistema Nacional de Fiscalización en 2014.

Adicionalmente, la TESOFE proporcionó la metodología para la administración de riesgos de información y señaló que ésta cumplía con el MAAGTICSI^{14/} y con los estándares NIST SP 800-30 e ISO/IEC 27005:2008, asimismo, que estaba enfocada en el ciclo conocido como “PDCA” (Plan, Do, Check, Act, por sus siglas en inglés). Respecto de la metodología para la administración de riesgos de información, se identificó que, si bien, guarda relación con la definida por la SFP en el Acuerdo de Control Interno, no está autorizada; además, respecto del MAAGTICSI incluye distintas etapas, escalas para la valoración de la probabilidad de ocurrencia e impacto, así como fórmulas para su determinación; además de distintas estrategias para la mitigación de los riesgos de información identificados y tipos de controles a proponer, y que no contiene todos los elementos incluidos en los factores críticos de la actividad ASI 5 *Elaborar el análisis de riesgos* del MAAGTICSI, y que de acuerdo con este manual debe cumplir para ser válida.

En conclusión, se comprobó que la SHCP dispone de una Metodología de Administración de Riesgos Institucional 2017, la cual corresponde a la establecida por la SFP en el Acuerdo de Control Interno de fecha 3 de noviembre de 2016; asimismo, que la TESOFE cuenta con una metodología para la administración de riesgos de información, sin embargo, no se encuentra autorizada, y no incluye todos los elementos establecidos en los factores críticos de la actividad ASI 5 *Elaborar el análisis de riesgos*, del Proceso de Administración de Seguridad de la Información del MAAGTICSI.

La SHCP, en la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1707/18 de fecha 19 de diciembre de 2018, señaló que en 2018 elaboró el proyecto estratégico “Implementación de Controles Operativos para la Mitigación de Riesgos y creación del Tablero de Control de la TESOFE” a cargo de la Subtesorería de Control y Continuidad Operativa (SCCO) cuyo objetivo fue priorizar e implementar controles para la mitigación de los riesgos identificados con base en un análisis de riesgos de Activos de información realizado en 2017. Posteriormente, mediante los oficios núm. 710/DGAIS/0084/19 y 710/DGAIS/0098/19 de fechas 22 y 23 de enero de 2019, respectivamente, se proporcionó la “Metodología para la Administración de Riesgos Operativos” de la TESOFE vigente, misma que fue autorizada en diciembre de 2018; la cual señala en el apartado de Antecedentes que la identificación de riesgos relacionados con activos de información se realizó con base en el MAAGTICSI; asimismo, proporcionó evidencia de los resultados de la evaluación de riesgos operativos de los procesos sustantivos de la TESOFE, y se precisó que cualquier versión emitida previamente no debía considerarse, con lo que se solventa lo observado.

7. Componente Administración de Riesgos: Grupo de Trabajo para la Administración de Riesgos en la SHCP

La SHCP acreditó que el Director General Adjunto de Recursos Financieros y el Director General de Recursos Financieros convocaron a los enlaces de apoyo en la administración de riesgos de la TESOFE; de la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF), de la Subsecretaría de

^{14/} ACUERDO por el que se modifican las políticas y disposiciones para la Estrategia Digital Nacional, en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, y en la de seguridad de la información, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en dichas materias, Reforma publicada en el DOF el 04-02-2016.

Hacienda y Crédito Público (SSHCP), de la Subsecretaría de Ingresos (SI), de la Subsecretaría de Egresos (SE), así como a las Direcciones Generales de la Oficialía Mayor y Directivos de la oficina del C. Secretario, a las reuniones de trabajo con las que se dio inicio a los trabajos relacionados con la administración de riesgos para el ejercicio 2017, las cuales se realizaron los días 1 y 6 de diciembre de 2017, respectivamente, en las que se acordó llevar a cabo, entre otras actividades, las siguientes: formular las propuestas de riesgos y su tolerancia en atención de la normativa aplicable vigente; alinear cada riesgo con los objetivos y metas de la institución; elaborar el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR) y el análisis de sus procesos prioritarios.

En conclusión, se comprobó que la SHCP inició el proceso de administración de riesgos del ejercicio 2017, mediante 2 reuniones de trabajo en las que participaron los enlaces de las diversas unidades administrativas de la SHCP, y que en esas reuniones se acordaron actividades para el desarrollo de ese proceso.

8. Componente Administración de Riesgos: Matriz, Mapa y Programa de Trabajo de Administración de Riesgos

Matriz y Mapa de Administración de Riesgos Institucional

Se constató que la Matriz de Administración de Riesgos Institucional (MARI) y el Mapa de Riesgos proporcionados por la SHCP se encuentran debidamente autorizados y que en el ejercicio 2017 se incluyeron 9 riesgos estratégicos propuestos por 12 unidades responsables, de los cuales 4 corresponden a la TESOFE, 2 a la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (SSHCP), 1 a la Procuraduría Fiscal de la Federación, 1 a la Subsecretaría de Egresos y 1 es compartido entre las subsecretarías de Ingresos y de Egresos.

Con el análisis de los 9 riesgos incluidos en la MARI y del inventario de riesgos de la SHCP, se identificó que la UPCP, adscrita a la SE, así como la Subtesorería de Operación, adscrita a la TESOFE, no tienen identificados riesgos relacionados con la gestión de los reintegros presupuestarios del año en curso ni con los REFAS, no obstante que, en 2017, la SHCP recibió por estos conceptos 59,622,041.7 miles de pesos (41,321,581.0 de ese ejercicio y 18,300,460.7 miles de pesos de REFAS), además de que se comprobó que la SHCP no dispone de un mecanismo de control para identificar y dar seguimiento, al término de cada ejercicio fiscal, a los recursos no ejercidos por las distintas instituciones ejecutoras del gasto a efecto de solicitar su devolución, ya que, si bien, el mecanismo de reintegros inicia con el comunicado a los ejecutores de gasto para que enteren a la TESOFE los recursos que procedan, es responsabilidad de los ejecutores realizar el reintegro de los recursos en el momento que lo consideren.

Como resultado del análisis de los procesos sujetos a revisión, la ASF identificó riesgos que no se incluyeron en la MARI, los cuales se describen a continuación:

- Recursos de ejercicios fiscales anteriores no ejercidos por las unidades ejecutoras del gasto y reintegrados extemporáneamente (REFAS).
- Falta de transparencia en la asignación de los REFAS.

Respecto de los riesgos específicos en materia de información, de las subtesorerías de Operación; de Control y Continuidad Operativa; y de Vigilancia de Recursos y Valores, en

relación con diversos sistemas informáticos que utiliza la SHCP para cumplir con sus funciones, con el análisis del inventario de riesgos proporcionado, se identificó que se están incluidos en la MARI como parte del riesgo "Servicios tecnológicos administrados de manera ineficiente", el cual es administrado por la Dirección General de Tecnologías y Seguridad de la Información.

Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR)

Con el análisis del PTAR se constató que, para cada uno de los 9 riesgos incluidos en la MARI, se identificaron los distintos factores de riesgo que los ocasionan, se definieron acciones de control, a un responsable para su atención, y el periodo para realizarlo, así como los medios para su verificación.

En relación con los factores de riesgo identificados, se constató que se incluyó uno relacionado con la corrupción, correspondiente a "Intimidación a los servidores públicos para obtener ventajas en los procedimientos competencia de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones (SFFI)", para el cual se definió la acción de control "elaborar proyecto de protocolo de actuación para servidores públicos de la SFFI, ante probables actos de corrupción"; sin embargo, con el análisis de los medios de verificación del control se identificó que el documento corresponde a "Notas aclaratorias de avance" y no al proyecto de protocolo de actuación, lo que no permite verificar el cumplimiento de la actividad comprometida. Además, este riesgo relacionado con corrupción no corresponde a la gestión de los reintegros presupuestarios.

Respecto del comportamiento de los riesgos identificados para 2017, en relación con la valoración inicial y final de su probabilidad de impacto y ocurrencia, no se presentaron cambios; sin embargo, en 2016 la SHCP tenía 16 riesgos, de los cuales para 2017 se conservaron 3, 13 ya no se consideraron y 6 son nuevos. Lo anterior, de acuerdo con el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos del ejercicio 2017, obedece a una alineación con los principales temas auditados por los entes fiscalizadores, principalmente la Auditoría Superior de la Federación, así como a incluir los temas de tecnologías de la información y asuntos administrativos.

Al respecto, la eliminación de los riesgos sin un efectivo control de por medio, no permite que se tenga certeza de su administración, además de la falta de continuidad en su seguimiento, lo que no coadyuva al fortalecimiento del proceso de administración de riesgos.

En conclusión, la SHCP incluyó en su MARI 9 riesgos, sin incluir alguno relacionado con la gestión de los reintegros presupuestarios del año en curso ni con los REFAS; en 1 caso los medios de verificación del cumplimiento de las acciones de control comprometidas en el PTAR no permiten verificarlo, y de los 16 riesgos considerados en la MARI 2016, para 2017 se conservaron 3, 13 ya no se consideraron y 6 son nuevos, lo cual obedece a una alineación a los principales temas auditados por los entes fiscalizadores, y no a la implementación de controles que aseguren su administración.

La SHCP, en la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1707/18, de fecha 19 de diciembre de 2018, proporcionó los oficios núm. 401-SVRV-CA-26/2018 de fecha 18 de diciembre de 2018 de la TESOFE y 307-A-4.-034 y de fecha 19 de diciembre de 2018 de

la UPCP, por medio de los cuales ambas unidades administrativas de la SHCP justificaron las razones por las cuales no consideran que se deba incluir en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional los riesgos identificados por la ASF y, además, señalaron que los reintegros presupuestarios del año en curso y de ejercicios anteriores no representan un riesgo en su proceso de recepción y que dicho proceso es gestionado por medio de los ejecutores del gasto, en términos del artículo 54 de la LFPRH.

Por su parte, la TESOFE informó que no resulta factible establecer un mecanismo de control para dar seguimiento a los recursos no ejercidos por las dependencias debido a que la fiscalización es atribución de la ASF y de los órganos fiscalizadores, y que no detecta riesgos relacionados con la transparencia, debido a que los ejecutores del gasto realizan el registro en los sistemas electrónicos para obtener la línea de captura, la cual una vez hecho el pago, el reintegro queda debidamente registrado, sin que exista riesgo alguno en su recepción.

Es importante señalar que el personal de mando medio y superior de la UPCP y la TESOFE es responsable de subsanar los riesgos o debilidades que pudieran afectar el cumplimiento de sus objetivos, por lo que en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación asumen la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar, por lo que, en consideración de sus justificaciones, se solventa lo observado.

Asimismo, se aclaró que, si bien, en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos de 2017 se comprometió como medio de verificación para el factor del riesgo "Intimidación a los servidores públicos para obtener ventajas en los procedimientos competencia de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Inversiones (SFFI)", la entrega de "Notas aclaratorias de avance", esa unidad administrativa concluyó la actividad de control comprometida denominada "Protocolo de actuación para servidores públicos de la SFFI", el cual fue proporcionado; asimismo, se facilitó el oficio núm. 06/113/397/(ADMG)/045/2018 de fecha 7 de febrero de 2018, mediante el cual el OIC en la SHCP presentó el informe de verificación al cuarto reporte de avance trimestral del PTAR-2017, en el cual indica que se emitió el protocolo en comento, con lo que se solventa lo observado.

Adicionalmente, la SHCP aclaró que los riesgos que se incluyeron en la MARI 2017 fueron evaluados conforme a la Metodología de Administración de Riesgos, incluida en el Acuerdo de Control Interno emitida por la SFP, y que durante el ejercicio se implementaron las acciones de control definidas para su mitigación; asimismo, se señaló que, en el Reporte Anual del Comportamiento de los Riesgos del ejercicio 2017, se aclaró que se efectuó un análisis a profundidad de los factores que pudieran afectar a la dependencia en el logro de sus objetivos y metas, y adicionaron en ese ejercicio los diversos temas que se observan o se recomiendan por parte de los entes fiscalizadores, especialmente la ASF, por lo que el no incluir algunos riesgos para los ejercicios subsecuentes obedeció a su mitigación por parte de las unidades responsables, con lo que se solventa lo observado.

9. Componente Actividades de Control: Manual de Procedimientos de la TESOFE

Se verificó que en 2017 se actualizó el Manual de Procedimientos de la TESOFE; las principales modificaciones consistieron en conjuntar los dos procedimientos relacionados con los reintegros presupuestarios y, en la versión actualizada, se incluyeron las unidades administrativas proveedoras de información e insumos y los productos que debían generarse.

Con el análisis de la *“Guía técnica para la elaboración, autorización y registro de procedimientos e integración de sus manuales”* de la SHCP, vigente desde agosto 2010, se identificó que esta guía no señala que se deba establecer el tiempo o periodo (días, meses, horas, etc.) en el que se desarrollarán las actividades establecidas en el Manual de Procedimientos de la TESOFE, por lo que, esta información no se incluye.

Asimismo, se observó que el Manual de Procedimientos de la TESOFE no incluye el puesto del responsable de la ejecución de cada una de las actividades del procedimiento, ya que se limita a señalar la unidad administrativa responsable de la actividad.

No obstante, la ASF considera que el no incluir en el Manual de Procedimientos de la TESOFE la información correspondiente al periodo de tiempo que se debe de emplear para el desarrollo de cada actividad del proceso impide al personal que participa en la gestión de los reintegros, así como a las unidades ejecutoras del gasto, conocer el periodo de tiempo en que se deberá concluir con el proceso de reintegro, lo que puede repercutir en la programación del ejercicio del gasto de los reintegros del año en curso que se trate. Además, que al no haber claridad respecto del cargo del personal responsable de realizar cada una de las actividades incluidas en los procedimientos, las responsabilidades se diluyen.

En conclusión, se identificó que el Manual de Procedimientos de la TESOFE se actualizó en 2017 e incluyó la fusión de 2 procedimientos relacionados con los reintegros presupuestarios, para quedar en 1 sólo; asimismo, se observó que la actualización no incluyó el tiempo o periodo de tiempo (meses, días, horas, etc.) para desarrollar las actividades, debido a que la *“Guía técnica para la elaboración, autorización y registro de procedimientos e integración de sus manuales”* no lo requiere, lo que puede repercutir en la programación del ejercicio del gasto de los reintegros del año en curso, debido a la falta de información; tampoco, se incluyó el puesto del responsable de la ejecución de cada una de las actividades del procedimiento, de acuerdo con la estructura orgánica vigente.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante los oficios núm. 710/DGAIS/1698/18 y 710/DGAIS/0064/19 de fechas 17 de diciembre de 2018 y 16 de enero de 2019, respectivamente, proporcionó una nota aclaratoria y la matriz del Manual de Procedimientos de la TESOFE en la que se incluye, para todos sus procedimientos, el nombre del responsable y el tiempo de duración; sin embargo, en la descripción particular del procedimiento sujeto a revisión, denominado *“Operación de Ingresos por Reintegros”* con número de registro 610-01-02, no se especifica el cargo del servidor público responsable de ejecutar las actividades a realizar, a fin de que las responsabilidades no se evadan por no estar formalizadas, así como el tiempo que se invertirá en su desarrollo, por lo que se mantiene lo observado.

2017-0-06100-15-0049-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actualice la Guía técnica para la elaboración, autorización y registro de procedimientos e integración de sus manuales, para que, en la descripción de actividades de los manuales de procedimientos se establezca el puesto del servidor público responsable de ejecutarlas, así como el tiempo que se deberá emplear en su desarrollo, a fin de que las responsabilidades no se evadan por no estar formalizadas y se evite que en futuros ejercicios anuales se presenten irregularidades y omisiones como las identificadas en la gestión de los reintegros presupuestarios, en

cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIOS 10, ELEMENTOS DE CONTROL 10.01, 10.02; y 12, ELEMENTOS DE CONTROL 12.01, 12.02, 12.03 y 12.04 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

10. Componente Actividades de Control: Proceso para la gestión de Reintegros Presupuestarios

Como se indicó anteriormente, un reintegro se define como una afectación presupuestaria a los ramos autónomos, administrativos y generales derivada de remanentes obtenidos de una Cuenta por Liquidar Certificada (CLC) pagada y que son reintegrados a la TESOFE mediante depósito a su(s) cuenta(s) bancaria(s) y registro mediante de un “Aviso de Reintegro”.

Por su parte, un subejercicio corresponde a disponibilidades presupuestarias que resultan con base en el calendario de presupuesto, sin cumplir las metas contenidas en los programas o sin contar con el compromiso formal de su ejecución.^{15/}

Respecto de los reintegros se identificó que la TESOFE distingue dos tipos con las características generales siguientes:

TIPOS DE REINTEGRO

Tipo	Características generales
Reintegros presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponden a reintegros del ejercicio en curso o del ejercicio inmediato anterior. • Son recursos que son restituidos al presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate.
Reintegros de Ejercicios Fiscales Anteriores (REFAS)	<ul style="list-style-type: none"> • Para su entero no requieren de información presupuestaria, pues los recursos a devolver no se restituyen al presupuesto del que se originaron. • Los recursos a devolver corresponden a ejercicios fiscales anteriores a más de un año.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el oficio núm. 401-T-DGAI-064/2016 de fecha 11 de octubre de 2016, mediante el cual la Dirección General Adjunta de Ingresos adscrita a la Subtesorería de Operación de la TESOFE, comunicó a los Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes de las Dependencias de la APF, el proceso para la operación de reintegros a que se refieren los artículos 54 de la LFPRH, así como 83, 84 y 85 de su Reglamento, en particular a los mecanismos para el entero de los recursos a la TESOFE y la regularización de recursos pendientes de aplicación.

Reintegros del año en curso y REFAS del ejercicio 2017

Con el análisis de la balanza de comprobación de la TESOFE al 31 de diciembre de 2017 y del auxiliar contable de la cuenta 11191 “Otros Efectivos y Equivalentes”, se identificó que se registraron 9,206 operaciones de reintegros por 59,622,041.7 miles de pesos, de los cuales 41,321,581.0 miles de pesos (69.3%) correspondieron a reintegros presupuestarios del año en curso y 18,300,460.7 miles de pesos (30.7%) a reintegros de ejercicios fiscales anteriores.

Asimismo, se identificó que de los 42 ramos que realizaron reintegros presupuestarios del año en curso y de ejercicios fiscales anteriores, en 2017, los ramos generales 28

^{15/} Ibid., artículo 2, fracción LII.

“Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, así como el Ramo Autónomo 3 “Poder Judicial” concentraron el 52.2% del total de reintegros realizados en 2017 por monto; a los 39 ramos restantes (26 Administrativos, 9 Autónomos y 4 Generales) les correspondió el 47.8 %, de los cuales los ramos administrativos que mayor monto de reintegros realizaron fueron el 11 “Educación Pública” y el 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, 7.4% y 7.1% respectivamente. El ramo educación pública fue el que mayor monto de reintegros de ejercicios fiscales anteriores enteró a la TESOFE en 2017, por 2,970,596.2 miles de pesos, 16.2% del total de REFAS de ese año, seguido por el ramo 9 “Comunicaciones y Transportes” con 12.2% y el ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales” con 7.9%, como se muestra en la tabla siguiente:

REINTEGROS Y REFAS POR RAMO, 2017

(Miles de pesos)

	Ramos	Reintegros año en curso	REFAS	Total de reintegros	%
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	17,423,927.5	72,481.3	17,496,408.8	29.3
3	Poder Judicial	3,449,556.6	3,914,851.5	7,364,408.1	12.4
23	Provisiones Salariales y Económicas	4,565,539.8	1,694,535.9	6,260,075.7	10.5
11	Educación Pública	1,447,307.7	2,970,596.2	4,417,903.9	7.4
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	3,242,865.9	1,004,092.0	4,246,957.9	7.1
19	Aportaciones a Seguridad Social	2,113,341.6	735,206.3	2,848,547.9	4.8
9	Comunicaciones y Transportes	408,816.7	2,239,216.3	2,648,033.0	4.4
20	Desarrollo Social	1,705,060.7	564,007.9	2,269,068.6	3.8
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	565,571.9	1,450,790.9	2,016,362.8	3.4
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	917,662.7	373,080.0	1,290,742.7	2.2
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1,090,158.0	174,501.2	1,264,659.2	2.1
4	Gobernación	627,809.0	541,702.5	1,169,511.5	2.0
12	Salud	370,071.5	752,081.3	1,122,152.8	1.9
7	Defensa Nacional	566,849.5	81,557.0	648,406.5	1.1
6	Hacienda y Crédito Público	320,742.4	270,072.8	590,815.2	1.0
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	445,168.3	120,606.1	565,774.4	0.9
22	Instituto Nacional Electoral	409,428.6	95,528.8	504,957.4	0.8
10	Economía	34,094.8	451,910.7	486,005.5	0.8
48	Cultura	390,726.0	-	390,726.0	0.7
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	361,994.7	18,716.8	380,711.5	0.6
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	103,343.7	193,785.1	297,128.8	0.5
1	Poder Legislativo	124,553.4	114,285.9	238,839.3	0.4
17	Procuraduría General de la República	154,515.7	59,313.4	213,829.1	0.4
47	Entidades no Sectorizadas	93,582.8	59,884.5	153,467.3	0.3
5	Relaciones Exteriores	76,260.8	51,439.2	127,700.0	0.2
21	Turismo	37,395.7	74,763.6	112,159.3	0.2
13	Marina	91,871.2	19,273.6	111,144.8	0.2
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	50,822.7	39,549.7	90,372.4	0.2
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	-	66,673.9	66,673.9	0.1
14	Trabajo y Previsión Social	28,590.5	16,412.0	45,002.5	0.1
41	Comisión Federal de Competencia Económica	24,240.0	17,278.8	41,518.8	0.1
2	Oficina de la Presidencia de la República	23,016.3	16,026.5	39,042.8	0.1
44	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	11,918.4	13,973.7	25,892.1	0.0
27	Función Pública	21,228.2	1,476.7	22,704.9	0.0
40	Información Nacional Estadística y Geográfica	3,375.1	15,651.4	19,026.5	0.0
18	Energía	6,361.6	10,326.6	16,688.2	0.0
24	Deuda Pública	6,378.5	-	6,378.5	0.0
31	Tribunales Agrarios	4,014.0	2,018.3	6,032.3	0.0
45	Comisión Reguladora de Energía	2,007.7	280.2	2,287.9	0.0
32	Tribunal Federal de Justicia Administrativa	-	2,034.6	2,034.6	0.0
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	1,265.2	418.0	1,683.2	0.0
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	145.6	59.5	205.1	0.0
	Totales	41,321,581.0	18,300,460.7	59,622,041.7	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la balanza de comprobación de la TESOFE al 31 de diciembre de 2017 y del auxiliar contable de la cuenta 11191, proporcionados por la SHCP.

En conclusión, con base en el análisis de las cifras reportadas de reintegros por ramo y monto, se revisaron los mecanismos de control implementados por el Ramo Administrativo 11 "Educación Pública" ejercido por la SEP, en relación con la gestión, el entero, el control y el

registro de los reintegros presupuestarios del año en curso y de ejercicios fiscales de años anteriores. En los resultados núm. 11, 12 y 13 subsecuentes.

11. Componente Actividades de Control: Normativa para la gestión de reintegros

El Acuerdo de Control Interno establece que los mandos superiores y medios deben diseñar las actividades de control mediante políticas, manuales, lineamientos, procedimientos y otros documentos de naturaleza similar, a fin de alcanzar un control interno efectivo y documentar, por medio de estos documentos las responsabilidades de control interno en la institución.

La Ley de Tesorería de la Federación establece que la TESOFE tendrá a su cargo la emisión, custodia, control y distribución de las formas numeradas y valoradas que requiera para realizar directamente las funciones de tesorería,^{16/} correspondientes a actividades para la gestión integral de los procesos vinculados con la recaudación,^{17/} administración, pago y vigilancia respecto de los recursos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

A fin de verificar que existan políticas y manuales para el entero, control y registro de los reintegros presupuestarios, así como de su presentación en la Cuenta Pública, la ASF solicitó los manuales, lineamientos, circulares u otros ordenamientos legales que regulen las operaciones relacionadas con los reintegros presupuestarios del año en curso y años anteriores, vigentes en 2017.

Al respecto y con el análisis a la información proporcionada, se determinó lo siguiente.

- **Entero**

Se constató que la TESOFE emitió el oficio circular núm. 401-T-DGAI-064/2016 de fecha 11 de octubre de 2016, mediante el cual comunicó a los Directores Generales de Programación, Organización y Presupuesto o equivalentes de las dependencias de la APF, el proceso para la operación de reintegros, en particular los mecanismos para el entero de los recursos a la TESOFE y la regularización de recursos pendientes de aplicación.

Asimismo, se constató que la Dirección General Adjunta Ingresos de la Subtesorería de Operación de la TESOFE, mediante los oficios circulares núm. 401-SO-4022 y 401-SO-68746 de fechas 3 de octubre de 2011 y 11 de diciembre de 2012, respectivamente, comunicó a la SEP los procedimientos para generar la Línea de Captura TESOFE (LCT) de los reintegros presupuestarios en efectivo correspondientes al ejercicio 2011; así como para realizar la captura del documento Aviso de Reintegro de Ejercicios Fiscales Anteriores en efectivo de 2003 a 2010 (REFAS) y generar la LCT de los REFAS.

- **Control**

Con la revisión de la normativa aplicable a la gestión de los reintegros presupuestarios no se identificó alguna disposición, política, lineamiento o documento homólogo que estableciera la obligatoriedad para que la SHCP realice el seguimiento y control del reintegro de los recursos presupuestarios que no fueron ejercidos en ejercicios fiscales anteriores a más de un año, lo que origina los REFAS y permite que las unidades ejecutoras del gasto reintegren

^{16/} Ley de Tesorería de la Federación, artículo 2, fracción IX, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2015.

^{17/} *Ibid.*, artículos 11 y 21, párrafos primero y segundo.

los recursos en el momento que lo consideren, lo cual denota debilidades en el control de los reintegros, toda vez que no obstante que los recursos son reintegrados con las cargas financieras que determina la TESOFE y de que el servidor público obligado al reintegro pueda ser sancionado, en términos de las disposiciones aplicables, impacta en la disponibilidad de los recursos con que debiera contar la SHCP para la atención de programas prioritarios u otras actividades relevantes.

- **Registro**

Con la revisión del Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal para 2017, se constató que en el apartado VI, referente a las guías contabilizadoras, las Guías 38 “Reintegros Presupuestarios Año en Curso” y 57 “Reintegros años anteriores con objeto de gasto” prevén el registro contable de los reintegros presupuestarios tanto del año en curso como de años anteriores en la cuenta 1.1.1.9.1 denominada “Otros efectivos y equivalentes”. Asimismo, con la revisión de la balanza de comprobación y de sus auxiliares, se constató que la TESOFE y la SEP utilizan dicha cuenta contable para llevar el registro contable de los reintegros, por lo que se constató que se emitió y aplicó la normativa específica para el registro contable de los reintegros.

- **Presentación en Cuenta Pública**

Con la revisión del Manual de Organización de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, se identificó que la Unidad de Contabilidad Gubernamental (UCG) es la responsable de realizar la integración de la Cuenta Pública y los informes de la gestión pública; asimismo, que el procedimiento 611-02-17 denominado “Conciliación de cuentas conectoras del centro de Registro de la Tesorería de la Federación con los Ramos Ejecutores del Gasto”, establece el envío, por parte de las unidades ejecutoras del gasto, del reporte consolidado mensual de la cuenta 1.1.1.9.1 “Otros efectivos y Equivalentes” a la UCG.

En conclusión, se verificó que la SHCP, por conducto de la TESOFE, ha emitido disposiciones para el entero, control y registro de los recursos que por concepto de reintegros llevan a cabo las dependencias y entidades de la APF y que la SEP conoce y aplica las disposiciones para tal fin, en relación con el control de los reintegros presupuestarios; sin embargo, no se identificó alguna disposición, política, lineamiento, o documento homólogo que estableciera la obligación para la SHCP de dar seguimiento al reintegro de los recursos presupuestarios que no fueron ejercidos en ejercicios fiscales anteriores a más de un año, los cuales son reintegrados en el momento que las unidades ejecutoras del gasto así lo consideren e impacta en la disponibilidad de los recursos con que debiera contar la SHCP para la atención de programas prioritarios u otras actividades relevantes.

La SHCP, en la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1707/18, de fecha 19 de diciembre de 2018, proporcionó el oficio núm. 401-TSO-DGAI-DOI-295/2018 de fecha 17 de diciembre de 2018, por medio del cual la TESOFE informó que carece de atribuciones para establecer disposiciones, políticas o lineamientos para dar seguimiento a los recursos no ejercidos por las unidades ejecutoras del gasto, ya que dicha atribución es de la ASF y demás órganos fiscalizadores; asimismo, informó que la obligación de reintegrar los montos no ejercidos se encuentra establecida en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y su Reglamento.

Por su parte, la UCP mediante el oficio núm. 307-A-4.-034, de fecha 19 de diciembre de 2018, aclaró y justificó que los artículos 2, 4, 5, 45, 54 y 84 de la LFPRH establecen y definen a los ejecutores del gasto y las obligaciones que deben cumplir, tales como llevar el control del ejercicio del gasto, reintegrar los recursos y las cargas financieras que resulten de los recursos que no hayan sido devengados; el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, por lo que no consideran necesario emitir disposiciones que dupliquen el marco jurídico, con lo que se solventa lo observado.

12. Componente Actividades de Control: Entero de los reintegros presupuestarios

La Ley de Tesorería de la Federación define que el entero corresponde al depósito de recursos a la Tesorería que realiza cualquier ente público o particular a las cuentas bancarias a nombre de la Tesorería.^{18/}

En la SHCP

Con la revisión del Manual de Organización de la Subtesorería de Operación se identificó que las funciones de la DOI son congruentes con el procedimiento “Operación de Ingresos por Reintegros”, lo cual también se verificó mediante el desarrollo de una prueba de recorrido, con la que se constató que las actividades realizadas corresponden a las incluidas en el procedimiento vigente; sin embargo, con la revisión del procedimiento se concluyó que no se establece el servidor público responsable de la realización de cada actividad, de acuerdo con la estructura orgánica vigente ni el tiempo necesario para atender las actividades descritas, como se describió y observó en el resultado número 9 del presente informe.

Asimismo, se constató que en mayo de 2018, se modificó la estructura orgánica de la DOI, razón por la que se creó la Subdirección de Reintegros y Custodia de Valores (SRCV) la cual, a la fecha de la auditoría, no se encontraba registrada en los manuales de organización y de procedimientos vigentes; al respecto, durante el proceso de ejecución, el área proporcionó evidencia de haber presentado ante la Dirección de Recursos Humanos de la TESOFE la propuesta de estructura orgánica y justificación técnica de los movimientos organizacionales, así como de las gestiones para modificar el procedimiento “operación de Ingresos por reintegro” en el MP de la TESOFE.

En la SEP

Para verificar las actividades realizadas por la DGPRF de la SEP para el entero de reintegros a la TESOFE, así como los riesgos potenciales que pueden afectar el cumplimiento del procedimiento, se realizó una prueba de recorrido mediante la cual se identificó que el personal responsable de las gestiones de los reintegros en la SEP desconoce las disposiciones emitidas en 2016 por la TESOFE para ese fin,^{19/} en particular los mecanismos para el entero de los recursos a la TESOFE y la regularización de recursos pendientes de aplicación.

^{18/} Ley de Tesorería de la Federación, artículo 2, fracción VI, Última reforma publicada en el DOF el 30-06-2017.

^{19/} Oficio circular 401-T-DGAI-064/2016 de fecha 11 de octubre de 2016, mediante el cual la Dirección General Adjunta de la Subtesorería de Operación de la Tesorería de la Federación, comunicó a los Directores Generales de Programación,

También se constató que el personal de la DGPRF de la SEP realiza las gestiones de los reintegros presupuestarios sin un procedimiento formalizado en un manual de procedimientos, por lo que el trabajo se realiza con base en la experiencia adquirida, lo que no garantiza que éste se realice de manera homogénea en caso de que hubiera rotación de personal; además, puede repercutir en la oportunidad con la que se realizan los reintegros y, en consecuencia, se pueden generar REFAS.

En conclusión, las actividades realizadas por el personal de la SHCP para el entero y control de los reintegros, cumplen con las funciones establecidas en su manual de procedimientos, y por qué se refiere a la SEP se identificó que no cuenta con un procedimiento formalizado, por lo que esas actividades se realizan con base en la experiencia adquirida.

La SEP, en la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante los oficios núm. 710.2018.DGA.0298/2018 y 710.2018.DGA.0313 de fechas 10 y 14 de diciembre de 2018, respectivamente, proporcionó evidencia de las acciones realizadas para la atención de la observación, toda vez que demostró que la Directora General Adjunta de Gestión de Pagos y Tesorería instruyó a la Subdirectora de Operación adscrita a la DGPRF de la SEP a reforzar los mecanismos de control interno relativos a la difusión de las disposiciones emitidas para el entero de los reintegros a la TESOFE, así como a difundir y proporcionar copia de la Guía del proceso de aviso de reintegros al personal encargado de dicha actividad, y considerar como regla la difusión de la guía al personal de nuevo ingreso en su área; asimismo, proporcionó el oficio núm. 710.2018.SO.001 de fecha 11 de diciembre de 2018 mediante el cual se indican las actividades realizadas para la atención del oficio de instrucción y presentó evidencia del curso taller realizado a fin de unificar los criterios de la actividad de reintegros, la lista de asistencia a dicho taller, el diagrama de flujo del proceso de reintegros, la guía de proceso de aviso de reintegros, el formato de aviso de reintegros y de su instructivo de llenado, con lo que se solventa lo observado.

13. Componente Actividades de Control: Registro

A fin de comprobar que la SEP contó con mecanismos de control que le permitan verificar que los registros de los reintegros capturados en el SICOP y en el SIAFF correspondan con lo reportado en la balanza de comprobación que emite la TESOFE, se constató que durante 2017, la SEP y la TESOFE realizaron conciliaciones de la cuenta 1.1.1.9.1 “Otros efectivos y Equivalentes”, cuenta contable en la que se depositan los recursos de los reintegros presupuestarios, tanto del año en curso como de años anteriores; asimismo, se identificó que al cierre del ejercicio existe una diferencia entre los registros contables reportados por la TESOFE y la SEP por 10,476.4 miles de pesos. Durante el proceso de ejecución de la auditoría la DGPRF de la SEP informó y documentó la diferencia, la cual se debió a las brechas contables que existen entre el cierre fiscal de TESOFE y la SEP.

CONCILIACIÓN DE LA CUENTA 1.1.1.9.1, "OTROS EFECTIVOS Y EQUIVALENTES" ENTRE TESOFE –SEP, 2017
(Miles de pesos)

Concepto	Subtotal	Total
Reintegros según Tesorería de la Federación a diciembre de 2017		4,417,903.9
Reintegros año en curso	1,447,307.7	
Reintegros años anteriores	2,970,596.2	
Menos:		
Traspaso de Saldo del Ramo 11 SEP al Ramo 48 Secretaría de Cultura	96,608.5	4,321,295.4
Mas:		
Reintegros registrados por la SEP no considerados por la TESOFE	10,476.4	4,331,771.7
Saldo reportado por la SEP a diciembre 2017		4,331,771.7

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la SEP.

Asimismo, por medio del acta de entrega – recepción de la SEP a la Secretaría de Cultura, derivada del Decreto mediante el cual se reformó el artículo 26 de la LOAPF el 17 de diciembre de 2015, en la que se adiciono a la Secretaría de Cultura como una dependencia, se constató que el anexo 6 se presenta el "Acta de Traspaso de Saldos Contables" formalizada entre la SEP y la Secretaría de Cultura, en la que se observa en el numeral 3.1, que el saldo que le fue transferido a la Secretaría de Cultura en la cuenta contable 1.1.1.9.1 "otros Efectivos y equivalentes" fue de 96,608.5 miles de pesos.

En conclusión, se constató que la SEP tiene implementados mecanismos de control para el registro de los reintegros que son reportados a la TESOFE, ya que se verificó que realizó conciliaciones mensuales para validar que las cifras registradas en el SIAFF por concepto de reintegros fueran íntegras.

14. Componente Información y Comunicación

La ASF solicitó a la SHCP se especificara cómo se presentan los ingresos por reintegros de ejercicios fiscales anteriores en la Cuenta Pública, de la revisión de la documentación proporcionada y de las aclaraciones proporcionadas, se concluyó lo siguiente.

Reintegros del año en curso

Con base en lo señalado en el oficio núm. 401-T-DGAI-064/2016 de fecha 11 de octubre de 2016, proporcionado por la SHCP, los reintegros del año en curso son restituidos al presupuesto de la dependencia o entidad que se trate; la TESOFE procede a la aplicación presupuestaria de los recursos reintegrados una vez que identifica la efectiva recepción de los mismos, así como a validar y aceptar la información del Aviso de Reintegro, por lo que su impacto en la Cuenta Pública, corresponde al mismo ejercicio, y representa un presupuesto disponible en la clave presupuestaria del origen con el que se generó la LCT, por ello, implícitamente los recursos reintegrados se presentan en la Cuenta Pública del ejercicio en curso.

Para el caso del gasto federalizado, la UCP genera la LCT para que se efectúe el reintegro a la misma clave presupuestaria del Ramo 23.

Reintegros de años anteriores (extemporáneos)

Se constató que el aviso de reintegro de los REFAS no requiere de información presupuestaria, ya que los recursos a devolver corresponden a ejercicios presupuestales anteriores a más de

un año. La UPCP señaló que, de acuerdo con lo establecido en el artículo décimo transitorio de la LIF para el ejercicio fiscal 2018, las disponibilidades de recursos federales de ejercicios fiscales anteriores al 2017 (REFAS de 2016 y años anteriores) que no hubieran sido devengados conforme a los calendarios respectivos, debían enterarlos a la TESOFE, incluidos los rendimientos financieros generados, para destinarlos por la SHCP al fortalecimiento financiero en las entidades federativas o para la atención de desastres naturales, y que se considerarían como una captación de un ingreso excedente por concepto de aprovechamientos para su aplicación.

Del análisis al décimo transitorio de la LIF 2017 se identificó que esta disposición es aplicable a los REFAS de las entidades federativas y municipios que cuenten con disponibilidades de recursos federales destinados a un fin específico previsto en ley, en reglas de operación, convenios o instrumentos jurídicos, correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al 2017, que no hayan sido devengados conforme a los calendarios respectivos, por lo que no aplica para los REFAS de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y entidades de la APF.

En conclusión, la SHCP no proporcionó evidencia de cómo son presentados los REFAS en la Cuenta Pública y se desconoce el destino de los REFAS.

La SHCP, posterior a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio 710/DGAIS/1707/18, de fecha 19 de diciembre de 2018, proporcionó el oficio núm. 307-A-4.-34, de fecha 19 de diciembre de 2018, con el cual la UPCP informó que en 2017 no se elaboraron criterios para determinar el destino de los reintegros de ejercicios fiscales anteriores, y que en ese ejercicio no fue necesario el uso de los REFAS, por lo que al no ejercerse no se presentó reporte alguno en la Cuenta Pública, por lo que la TESOFE quedó a cargo del manejo de las disponibilidades financieras. Asimismo, se informó que en la LIF para 2018 se estableció que para los recursos de reintegros de ejercicios fiscales anteriores a 2017, la SHCP los destinaría al fortalecimiento financiero en las entidades federativas o para la atención de desastres naturales; sin embargo, esa secretaría no estableció criterios o algún método para la distribución o destino de esos recursos y para su presentación en la Cuenta Pública de que se trate, por ello, la ASF considera que existe un vacío legal respecto del destino y presentación de esos recursos, por lo que se mantiene la observación.

2017-0-06100-15-0049-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabore y formalice la aplicación regular de criterios para determinar la distribución y el destino de los reintegros de ejercicios fiscales anteriores y se asegure de que se presenten en la Cuenta Pública de cada año; así como también se transparente el saldo de los mismos sin ejercer, que se encuentra en resguardo de la TESOFE, a fin de que se documente y fortalezca la transparencia del destino de estos recursos, en cumplimiento del artículos 19, fracción I, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL 10.01 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

15. Componente Supervisión y Mejora Continua: Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional y PTCl

Se verificó que la SHCP entregó en tiempo y forma a la SFP el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII, como resultado de la autoevaluación de cinco procesos prioritarios: i) aprobación de programas financieros y determinación y autorización de límites de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto e intermediación financiera aplicados a las entidades coordinadas por la Unidad de Banca de Desarrollo adscrita a la Subsecretaría del Ramo; ii) evaluación y diseño de políticas fiscales, de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, adscrita a la Subsecretaría de Egresos; iii) programación de la Unidad de Política y Control Presupuestario adscrita a la Subsecretaría de Egresos; iv) atención de consultas, proyectos normativos, tramitación de refrendos, publicaciones en el Diario Oficial de la Federación y asuntos sustantivos de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta adscrita a la Procuraduría Fiscal de la Federación, y v) administración y gestión de los bienes culturales de las colecciones de la Dirección General de Promoción Cultural y Acervo Patrimonial, adscrita a la Oficialía Mayor, en 2017 se obtuvo un porcentaje de cumplimiento del 79.1%.

Asimismo, se constató que el Titular del OIC en la SHCP presentó ante la SFP la evaluación del Informe Anual del Estado que Guarda el SCII de la SHCP en el cual concluye que el porcentaje de cumplimiento general por norma de control interno es óptimo, respecto del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCl) señaló que se reportaron 133 acciones de mejora las cuales se consideran pertinentes para corregir debilidades o insuficiencias en la implementación del SCII; asimismo, se identificó que no se incluyó la revisión de algún proceso relacionado con la gestión de los reintegros presupuestarios que opera la UPCP, en relación con los reintegros extemporáneos de ejercicios anteriores, y de la TESOFE, en relación con los correspondientes al ejercicio en curso.

En conclusión, se constató que la SHCP presentó el Informe Anual del Estado que Guarda el SCII en tiempo y forma ante la SFP el cual consideró la autoevaluación de cuatro procesos sustantivos y un administrativo; sin embargo, no se incluyó algún proceso relacionado con la gestión de los reintegros presupuestarios que opera la UPCP, en relación con los reintegros extemporáneos de ejercicios anteriores y de la TESOFE, en relación con los correspondientes al ejercicio en curso, lo que puede repercutir en la falta de identificación de deficiencias, debilidades o áreas de oportunidad en sus procesos.

La SHCP, en la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/1707/18, de fecha 19 de diciembre de 2018, señaló que la Evaluación del SCII y el PTCl se realizaron con base en el Acuerdo de Control Interno; asimismo, que como resultado de las evaluaciones se han integrado al PTCl los procesos de "Vigilancia de Fondos y Valores" y "Garantías no fiscales a favor de la TESOFE", las cuales se relacionan con los servicios que presta la TESOFE; sin embargo, no proporcionó un análisis o evaluación que justifique por qué los reintegros presupuestarios del ejercicio en curso y de años anteriores, no son considerados como parte de los procesos sustantivos a ser evaluados, lo que ha repercutido en la falta de identificación de deficiencias, debilidades o áreas de oportunidad, por lo que se mantiene la observación.

2017-0-06100-15-0049-01-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en la evaluación anual del Sistema de Control Interno Institucional, como proceso sustantivo, los procedimientos relacionados con la gestión de los reintegros presupuestarios que operan la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Tesorería de la Federación, a fin de identificar oportunamente posibles deficiencias, debilidades, desvíos u omisiones que puedan ocurrir en la materia, en cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numerales 9, NORMA GENERAL QUINTA, SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16, ELEMENTO DE CONTROL 16.03 y CAPÍTULO II, numeral 11 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones, las cuales 7 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 3 restantes generaron: 3 Recomendaciones.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas y de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la eficiencia y eficacia de los controles establecidos para la gestión de los reintegros presupuestarios del año en curso y años anteriores, su entero, control, registro y presentación en la Cuenta Pública, de conformidad con las disposiciones legales y el marco normativo en materia de control interno; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se determinó que el diseño, la implementación y la eficacia operativa del sistema de control interno en la gestión de los reintegros presupuestarios en 2017, que ascendieron a un total de 59,622,041.7 miles de pesos, de los cuales 18,300,460.7 miles de pesos (30.7%) fueron Reintegros de Ejercicios Fiscales Anteriores (REFAS), tiene debilidades, de las cuales destacan por su importancia las siguientes:

Debilidades en la normativa que regula la gestión de los reintegros, toda vez que se observó la falta del establecimiento de criterios por la SHCP para definir el destino de los REFAS, así como para asegurar que éste se informe en la Cuenta Pública cuando se ejerza o, en caso contrario, se reporte el saldo que se encuentra en resguardo de la TESOFE, lo que impacta en la transparencia de su ejercicio y, potencialmente, en la percepción ciudadana respecto de un inadecuado manejo de los recursos.

El Manual de Procedimientos de la TESOFE no especifica el cargo del servidor público responsable de ejecutar las actividades relacionadas con la gestión de los reintegros, tampoco el periodo de tiempo en que se realizarán, lo que repercute en la planeación y asignación de las actividades.

Como parte del proceso de administración de riesgos, la UPCP y la TESOFE, no identificaron riesgos relacionados con la gestión de los reintegros presupuestarios; no obstante que,

durante la ejecución de la auditoría, la ASF identificó riesgos tales como la falta de transparencia en la asignación de los REFAS y opacidad en la rendición de cuentas respecto de su destino.

Además, la SHCP no incluyó el proceso para la gestión de los reintegros presupuestarios en la evaluación anual del Sistema de Control Interno Institucional, lo que imposibilitó la identificación oportuna de posibles deficiencias, debilidades, desvíos u omisiones.

Por lo que respecta a la SEP, institución que en 2017 reintegró un total de 4,417,903.9 miles de pesos, cifra que representó el 7.4% de los reintegros y REFAS totales de ese ejercicio, se observó que no cuenta con un procedimiento formalizado relacionado con el mecanismo para el entero de los recursos derivados de reintegros presupuestarios a la TESOFE y la regularización de recursos pendientes de aplicación, lo que representa un riesgo respecto de su correcta gestión. Ello aun cuando se identificó que su personal cuenta con la debida experiencia y capacidad para ejercer un debido control y operación de los reintegros.

En opinión de la ASF, las debilidades de control interno identificadas en el proceso de gestión de los reintegros presupuestarios, tales como la falta de criterios para definir el destino de los REFAS y la transparencia respecto de su ejercicio, generan la percepción de su manejo discrecional, como resultado del vacío legal que existe en esta materia, por lo que se concluye que el sistema de control interno en las entidades fiscalizadas, respecto de la gestión de los reintegros presupuestarios, tiene debilidades que es necesario corregir.

La SHCP y la SEP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, llevaron a cabo las acciones de control necesarias para atender algunas de las observaciones determinadas, las cuales se pueden consultar en los resultados específicos del informe de auditoría. No obstante, para que su sistema de control interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos establecidos en la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada.

El hecho de que existan debilidades en uno o más elementos de control, aumenta el riesgo de no alcanzar el objetivo principal de la gestión de los reintegros presupuestarios, por lo tanto, la SHCP no puede tener la seguridad razonable de que se cumpla el objetivo y las metas establecidas.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Marisela Alcántara Gómez

Mtro. José de Jesús Sosa López

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.

Apéndices***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Identificar los antecedentes y el contexto general de los reintegros presupuestarios y las unidades administrativas de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública responsables de su gestión.
2. Verificar que el ambiente de control implementado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se estableció de conformidad con las disposiciones aplicables.
3. Comprobar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementó el proceso para la administración de riesgos, que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos, metas y mandato de la institución, de conformidad con las disposiciones aplicables.
4. Verificar que las actividades de control implementadas en la gestión de los reintegros presupuestarios por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública, contribuyeron para prevenir y administrar los riesgos determinados por las dependencias.
5. Validar que las tecnologías de información y comunicación implementadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se utilizaron para el registro y generación de información fueron adecuadas, con acceso ágil y sencillo, y que permitieron la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.
6. Verificar que el sistema de control interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció mecanismos que aseguren que la información y comunicación relevante, dispone de los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto

al interior como al exterior son efectivos y que contribuyen al logro de las metas y objetivos institucionales.

7. Verificar que el Sistema de Control Interno Institucional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se supervisó y mejoró continuamente en la operación, y que se resolvieron con oportunidad y diligencia las debilidades de control detectadas por los diversos órganos de fiscalización.

Áreas Revisadas

La Dirección de Operación de Ingresos (DOI) adscrita a la Dirección General Adjunta de Ingresos (DGAJ) de la Subtesorería de Operación de la Tesorería de la Federación y la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como la Dirección General de Presupuesto y Recursos Financieros (DGPRF) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 19, fracción I, párrafo primero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIOS 10, ELEMENTOS DE CONTROL 10.01, 10.02 y 12, ELEMENTOS DE CONTROL 12.01, 12.02, 12.03 y 12.04; NORMA GENERAL QUINTA, SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16, ELEMENTO DE CONTROL 16.03; CAPÍTULO II, numerales 11 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

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.