

**Gobierno del Estado de Campeche****Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-04000-19-0565-2021

565-DS-GF

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	811,885.2
Muestra Auditada	811,885.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2020, aportados por la Federación al estado de Campeche por 811,885.2 miles de pesos; el importe revisado representa el 100.0% de los recursos transferidos.

***Antecedentes***

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) es parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos que integran las Aportaciones Federales, establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sus recursos se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo General 33.

Mediante modificaciones realizadas a esa ley, a partir de 1998, se incorporó en este ordenamiento el citado capítulo, mediante el cual se constituyeron las Aportaciones Federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, por medio de los fondos correspondientes; uno de ellos es el FAIS, conformado por el FISMDF y por el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. Este fondo es de cobertura nacional, es decir, sus recursos se asignan a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2020, se transfirieron a 2,449 municipios y a 16 alcaldías.

Por su cobertura territorial, magnitud de sus recursos, objetivos y conceptos que financia, el FISMDF constituye la estrategia más importante para la creación de infraestructura social básica que beneficie a la población más pobre; en ese sentido, no existe otro programa con un alcance superior con esos fines y población objetivo. Ello se expresa en el significativo número de obras y acciones que se realizan cada año con el FISMDF, las cuales ascienden a varias decenas de miles en todo el territorio.

Este fondo significa una proporción importante en los ingresos de los municipios y esa participación se incrementa a medida que aumenta su rezago social, lo cual se explica porque los recursos propios que, en general, son reducidos en los municipios, lo son con un carácter más acentuado en el caso de los más pobres. Además, la fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe de este fondo.

En 2019, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó en promedio el 14.4% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social esa proporción fue el 63.4%; en los de alto rezago social, el 49.5%; en los de rezago medio, el 32.5%; en los de rezago bajo, el 15.7%, y en los de muy bajo rezago social, el 4.6%.<sup>1</sup>

Debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las demás transferencias federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y participaciones, las más importantes) se destinan fundamentalmente a apoyar la operación de las administraciones municipales y a conceptos como el pago de obligaciones financieras, para los municipios que presentan más rezago social, el FISMDF constituye su principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada.

Su importe aprobado en 2020, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 75,447,093.4 miles de pesos; este importe representa un 0.1% de aumento, en términos reales, respecto de 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 32, las disposiciones para determinar el importe del FISMDF, para lo cual indica que su monto será el equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

---

<sup>1</sup> Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no es sujeto de modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

El monto del FISMDF depende, de acuerdo con lo anterior, de la RFP estimada en cada ejercicio, la cual a su vez está en función de la evolución de la economía nacional, que determina el importe de los ingresos por concepto de impuestos que son la base para la obtención de la recaudación de referencia.

La distribución de los recursos del FISMDF se realiza inicialmente del Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Bienestar (SB), a las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad en el ejercicio 2013 y el incremento lo distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; contiene, asimismo, un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza.

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas proceden a distribuirlos entre sus municipios y alcaldías en el caso de la Ciudad de México; para tal fin se utiliza la misma fórmula nacional, con una perspectiva municipal de aplicación. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los 5 días posteriores a su recepción del Gobierno Federal. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En su estrategia de fiscalización del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha considerado relevante la revisión del proceso de distribución y entrega de sus recursos a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, con el fin de garantizar que se realiza con observancia de la normativa correspondiente. Lo anterior se justifica por la importancia estratégica y financiera de este fondo.

Por ello, la ASF considera estratégica la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, e incorporó las revisiones correspondientes en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2020 (1 a la Secretaría de Bienestar y 32 a las entidades federativas). La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

## **Resultados**

### **Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa**

1. Para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) de 2020, la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (SEFIN) notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el 2 de diciembre de 2019, las cuentas bancarias productivas y específicas que dispuso para tal fin.

La Federación transfirió a la entidad fiscalizada, en los primeros diez meses del año, 811,885.2 miles de pesos por concepto del FISMDF, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado; de ese importe, 243,565.5 miles de pesos fueron ministrados a la cuenta bancaria productiva y específica que la SEFIN destinó para manejar los recursos del fondo en los meses de enero a marzo de 2020.

De abril a octubre de 2020, la Federación ministró los 568,319.7 miles de pesos restantes a una cuenta bancaria del fideicomiso número F/4092086, que en atención a la instrucción irrevocable de fecha del 9 de enero de 2020, la SEFIN informó a la SHCP. Este fideicomiso se constituyó para captar el 100.0% de los recursos del FISMDF en el periodo convenido, servir como mecanismo de administración y fuente de pago de las obligaciones contraídas por los municipios adheridos y transferir a la SEFIN los remanentes que correspondan después de cubrir aquellas obligaciones, para su ministración a los municipios; en ese instrumento financiero, la SEFIN participó como Fideicomitente, BBVA Bancomer, S.A., como Fiduciario y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) como Fideicomisario en primer lugar.

Sin embargo, no se dispuso del contrato de apertura de la cuenta del fideicomiso debido a que la institución bancaria manifestó, mediante un escrito de fecha del 15 de abril de 2021, que su apertura se hizo de manera virtual para la recepción del FISMDF.

El Gobierno del Estado de Campeche, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó documentación e información adicional, mediante la cual el Fiduciario BBVA Bancomer, S.A. manifestó que, cuando se realiza el alta de cualquier fideicomiso en su sistema, se genera automáticamente una “cuenta eje”, cuya función es recibir los recursos que provienen de la Federación al patrimonio del fideicomiso del FISMDF, para ser invertidos en la cuenta del fideicomiso, de acuerdo a lo establecido en la política de inversión vigente, así como en la Cláusula Séptima del contrato del fideicomiso número F/4092086. Adicionalmente, la entidad fiscalizada entregó el contrato de apertura de la cuenta eje en la que se manejó el recurso del FISMDF.

Asimismo, la Cláusula Décima Segunda del Convenio de Sustitución Fiduciaria, establece que el Gobierno del Estado (Fideicomitente) y BANOBRAS (Fideicomisario en primero lugar) autorizan a BBVA Bancomer, S.A. (Fiduciario) para abrir, mantener y manejar cualquier otra

cuenta bancaria que se requiera para la operación del fideicomiso, con lo que solventa lo observado.

### **Distribución de los Recursos del FIS MDF**

2. El Gobierno del Estado de Campeche remitió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB), el 8 de enero de 2020, la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FIS MDF para su revisión y validación, la cual cumplió con los elementos establecidos por esa dirección y se validó el 22 de enero de 2020, mediante un comunicado, por el Director General de Desarrollo Regional de la SB.

Se envió a la Delegada Estatal de Programas para el Desarrollo en el Estado de Campeche, dentro del plazo definido por la normativa, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF)” y su anexo metodológico firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB.

Asimismo, el Gobierno del Estado de Campeche envió al Director General de Desarrollo Regional dos ejemplares del convenio publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 10 de febrero de 2020.

3. En el ejercicio 2020, se distribuyeron los recursos del FIS MDF entre los 11 municipios de la entidad, los cuales ascendieron a 811,885.2 miles de pesos, equivalentes al 100.0% de los recursos transferidos por la Federación a la entidad federativa, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF)” y su anexo metodológico, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

### **Transferencia y Control de los Recursos**

4. Con la revisión de los estados bancarios de la cuenta del FIS MDF 2020, de las pólizas contables y los SPEI proporcionados por la entidad federativa, se verificó que, de los 811,885.2 miles de pesos correspondientes al 100.0% de los recursos del fondo, 243,565.5 miles de pesos fueron ministrados por la SEFIN a los 11 municipios de la entidad de enero a marzo de 2020; los 568,319.7 miles de pesos restantes los administró el fiduciario BBVA Bancomer, S.A., de abril a octubre de 2020, los cuales tuvieron deducciones por 76,755.6 miles de pesos aplicadas a nueve municipios de la entidad federativa y los 491,564.1 miles de pesos restantes se transfirieron a la cuenta bancaria del fondo habilitada por la SEFIN para ser ministrados a los 11 municipios del estado. Estos recursos se ministraron de manera ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones en las cuentas bancarias autorizadas

por los municipios para tal efecto dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción del fondo. La cancelación de la cuenta del fondo se efectuó el 19 de enero de 2021.

5. De abril a octubre de 2020, se aplicaron deducciones con cargo a los recursos del FISMDF de nueve municipios, por un monto de 76,755.6 miles de pesos, con el objeto de dar cumplimiento al pago de obligaciones financieras, el cual no excedió el 25.0% de los recursos asignados a estos municipios. Las deducciones se formalizaron mediante los contratos de créditos simples con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), previa autorización del Congreso del Estado, mediante el Decreto número 72 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Campeche el 6 de agosto de 2019.

En estos contratos, se obligó a los municipios a destinar el monto de los créditos exclusivamente para financiar obras, acciones sociales básicas o inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria, en términos de los ordenamientos legales aplicables. Asimismo, en los contratos, se estableció que, para garantizar el pago de los créditos contraídos por los municipios, éstos debían adherirse al Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Irrevocable de Captación, Administración y Pago número F/4092086, administrado por el fiduciario BBVA Bancomer, S.A., quien, en los términos de los contratos mencionados, pagó directamente a BANOBRAS los montos comprometidos por los municipios afectados, lo que se comprobó con la revisión de los estados de cuenta bancarios informativos del fideicomiso por cada municipio.

DEDUCCIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FISDMF PAGADOS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CAMPECHE  
CUENTA PÚBLICA 2020  
(Miles de pesos)

Municipio	Monto distribuido	Deducciones aplicadas	Monto pagado
	(A)	Fideicomiso F/4092086 (B)	(C) = (A-B)
Calakmul	84,286.2	14,403.5	69,882.7
Calkiní	75,524.4	7,514.8	68,009.6
Campeche	77,420.4	7,703.5	69,716.9
Candelaria	110,145.1	18,853.7	91,291.4
Carmen	114,077.3	8,513.3	105,564.0
Champotón	95,185.1	0.0	95,185.1
Escárcega	103,259.7	10,274.9	92,984.8
Hecelchakán	36,114.3	6,118.4	29,995.9
Hopelchén	81,964.4	0.0	81,964.4
Palizada	16,472.8	1,638.8	14,834.0
Tenabo	17,435.5	1,734.7	15,700.8
<b>TOTAL</b>	<b>811,885.2</b>	<b>76,755.6</b>	<b>735,129.6</b>

FUENTE: Decreto número 72, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de agosto de 2019, Contrato del Fideicomiso F/4092086, contratos de apertura de crédito simple, convenios de adhesión, estados de cuenta bancarios de abril a noviembre de 2020 y Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se determina el cálculo, la fórmula, su metodología, así como el calendario de enteros correspondientes al FISDMF, del ejercicio fiscal 2020, a distribuir a los municipios del estado de Campeche del 30 enero de 2020.

Los municipios de Champotón y Hopelchén no contrataron financiamiento; sin embargo, en el Convenio Modificatorio del Fideicomiso, se estableció que el Fiduciario, en términos de las disposiciones legales aplicables, serviría como mecanismo de captación del 100.0% de los recursos del FISDMF, por lo que entregó la totalidad de los recursos que les correspondieron del fondo, incluidos los recursos de los municipios que no contrataron financiamiento.

### Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. Con la revisión del "Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se determina el cálculo, la fórmula, su metodología, así como el calendario de enteros correspondientes al FISDMF, del ejercicio fiscal 2020, a distribuir a los municipios del estado de Campeche", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche dentro el plazo establecido por la normativa, se verificó que la entidad difundió la fórmula de distribución de esos recursos, su metodología, la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios. Las cifras publicadas en el Acuerdo se correspondieron con lo pagado a los municipios.

### Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FISDMF a los municipios de la entidad federativa, el pago de

los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con el proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

## **FORTALEZAS**

### **Transferencias del FISMDF a la entidad federativa**

- De enero a marzo de 2020, se dispuso de una cuenta bancaria productiva y exclusiva para la administración de los recursos del FISMDF y, a partir de abril de 2020, se ministraron los recursos del FISMDF mediante el fideicomiso número F/4092086.

### **Distribución de los recursos del FISMDF**

- Se formalizó con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)” y su anexo metodológico.
- Se distribuyeron los recursos del FISMDF entre los 11 municipios de la entidad de conformidad con la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal, las variables y las fuentes de información indicadas en el Convenio y su anexo metodológico.

### **Transferencia y control de los recursos**

- La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche transfirió los recursos del FISMDF a las cuentas bancarias que los municipios le notificaron para tal fin, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción del fondo.
- La SEFIN efectuó la cancelación de la cuenta bancaria en la que administró los recursos del FISMDF en enero de 2021.

### **Transparencia en la distribución de los recursos**

- La entidad fiscalizada cumplió con las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de distribución y la ministración de los recursos del FISMDF.

## **ÁREAS DE MEJORA**

### **Transferencias del FISMDF a la entidad federativa**

- La entidad fiscalizada presentó debilidades en sus mecanismos de control, toda vez



que no dispuso del contrato de apertura de la cuenta bancaria del fideicomiso en el que se recibieron los recursos del FISMDF de abril a octubre de 2020.

El Gobierno del Estado de Campeche, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó documentación e información adicional que justificó la apertura y manejo de la cuenta eje del fideicomiso en el que se recibieron los recursos del FISMDF de abril a octubre de 2020, con lo que se solventa lo observado.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de recepción, distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, a los 11 municipios del estado de Campeche, por el Gobierno del Estado. El importe auditado fue de 811,885.2 miles de pesos, que representaron el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El ente fiscalizado, de enero a marzo de 2020, utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del FISMDF y, a partir de abril de 2020, se ministraron los recursos del FISMDF mediante el fideicomiso número F/4092086 creado desde 2016.

Se formalizó con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF)” y su anexo metodológico.

Asimismo, distribuyó los recursos del FISMDF a los 11 municipios de la entidad de conformidad con la fórmula, las variables, fuentes de información y los montos publicados en el convenio y su anexo metodológico, suscrito con la Secretaría de Bienestar, los transfirió de manera oportuna a los municipios y cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre la gestión del fondo. En el transcurso de la auditoría, el Gobierno del Estado de Campeche justificó la apertura y manejo de la cuenta eje del fideicomiso en el que se recibieron los recursos del FISMDF de abril a octubre de 2020.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Campeche realizó una gestión adecuada de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

***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***

***Áreas Revisadas***

La Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Campeche (SEFIN).