

Gobierno del Estado de Colima

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-06000-19-0724-2021

724-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	288,915.2
Muestra Auditada	288,915.2
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 Colima por 288,915.2 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%.¹

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.

¹ 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. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima (SPyF) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió durante los primeros diez meses del año, en partes iguales, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los cuales ascendieron a 288,915.2 miles de pesos. Este importe fue ministrado por la Tesorería de la Federación (TESOFE) al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 946, en atención a la instrucción que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y se correspondió con la cifra reportada para este fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para el concepto de aprobado.

El Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 946 se constituyó por el Gobierno del Estado de Colima, el Banco INVEX, S.A., Institución de Banca Múltiple, INVEX Grupo Financiero y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), como mecanismo para captar el 100.0% de los recursos del fondo y servir de medio para el pago de las obligaciones que deriven de la contratación de créditos por parte de los municipios.

La federación paga los recursos del fondo al Fideicomiso, y éste realiza los descuentos a los municipios para cumplir sus obligaciones; una vez realizado esto, el Banco INVEX, S.A., transfiere los recursos a la cuenta bancaria de Banorte, que el Gobierno del Estado de Colima dispuso para el FISMDF, quien, a su vez, transfirió el recurso a las cuentas bancarias de los municipios.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima (SPyF) envió mediante correo electrónico a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR), de la Secretaría de Bienestar (SB), la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2020, formulados con base en los elementos requeridos, para su revisión y validación. Esa dependencia federal los validó por medio de un comunicado similar del 27 de enero de 2020.

Mediante el oficio número SPyF/DGPYc/031/2020, del 10 de febrero de 2020, se envió a la SB un ejemplar con la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2020 en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa.

Igualmente, el 14 de febrero de 2020, el Gobierno del Estado remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del FISMDF y acciones

para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y su anexo metodológico, firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB; sin embargo esta fecha excedió el límite que establece la normativa, la cual es a más tardar el 25 de enero del ejercicio correspondiente, situación que fue reiterada en la entidad fiscalizada.

El Gobierno del Estado de Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante un oficio que elaboró el Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima en el cual instruyó al Director General de Planeación y Control de esa Secretaría para que, se remita a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa de la Secretaría de Bienestar el Convenio del FISMDF y su anexo metodológico, con el fin de recabar la firma del titular de Bienestar y de la DGDR; es decir, formalizarlo, conforme al plazo establecido en el numeral 2.6 fracción VI, de los Lineamientos generales para la operación del FAIS. Asimismo, la Contraloría General del Gobierno del Estado de Colima remitió el inicio de la investigación número DAJR/QD/028/2021 de fecha 21 de mayo de 2021, a efecto de determinar la responsabilidad administrativa de quien o quienes resulten responsables de la observación generada por la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, con lo que se solventa lo observado.

3. En el ejercicio 2020, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima (SPyF) distribuyó entre sus municipios los recursos del FISMDF por 288,915.2 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos transferidos por la Federación, con base en la fórmula, variables y montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” 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 la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que, de los 288,915.2 miles de pesos transferidos al Gobierno del Estado de Colima por concepto del FISMDF, de enero a octubre de 2020, se pagaron a los municipios 269,250.7 miles de pesos de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que se notificaron para tal efecto; los 19,664.5 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones aplicadas a cuatro municipios del estado para el pago de obligaciones financieras (ver resultado 5). Adicionalmente, se identificaron transferencias a

los municipios del estado por 4.0 miles de pesos por concepto de rendimientos financieros generados en el fideicomiso administrado por el Fiduciario, Banco INVEX, S.A.

La SPyF proporcionó un documento emitido por el Banco Mercantil del Norte (Banorte) el 2 de febrero de 2021, mediante el que se cancela la cuenta bancaria destinada a la gestión de recursos del FISMDF.

El 19 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de Colima realizó un reintegro a la TESOFE por 28.7 miles de pesos por concepto de rendimientos financieros generados en la cuenta del fondo; sin embargo, la fecha límite que establece la normativa es el 15 de enero del ejercicio siguiente.

Por otra parte, la entidad fiscalizada no proporcionó el criterio utilizado para la distribución de los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta del Fideicomiso No. 946, entre los municipios.

El Gobierno del Estado de Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante dos oficios que elaboró el Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima en los cuales instruyó a la Directora General de Egresos de esa Secretaría para que, en lo subsecuente se realice el reintegro a la TESOFE de los rendimientos financieros que se generen en la cuenta bancaria donde se administren los recursos del FISMDF conforme al plazo establecido en el artículo 17, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, también para establecer mecanismos de control en el resguardo y envío de la documentación correspondiente al criterio utilizado para la distribución entre los municipios, de los rendimientos financieros que se generen en la cuenta del Fideicomiso INVEX No. 946. La entidad fiscalizada proporcionó una nota informativa, en la cual se menciona el criterio utilizado por el Gobierno del Estado para la distribución de los rendimientos generados en ese Fideicomiso. Asimismo, la Contraloría General del Gobierno del Estado de Colima remitió el inicio de la investigación número DAJR/QD/029/2021 de fecha 21 de mayo de 2021, a efecto de determinar la responsabilidad administrativa de quien o quienes resulten responsables de la observación generada por la ASF en la fiscalización de la Cuenta Pública 2020, con lo que se solventa lo observado.

5. Con el análisis de las deducciones aplicadas en 2020, se verificó que éstas se realizaron en cuatro municipios de la entidad federativa con cargo en los recursos del FISMDF, para el pago de obligaciones financieras por 19,664.5 miles de pesos, como se muestra a continuación:

DEDUCCIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FISMDF PAGADOS
A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE COLIMA
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

MUNICIPIOS	MONTO DISTRIBUIDO (A)	DEDUCCIONES APLICADAS (B)	MONTO TRANSFERIDO (C) = (A-B)
Cómala	20,349.4	2,523.4	17,826.0
Cuauhtémoc	10,560.6	2,343.6	8,217.0
Ixtlahuacán	15,904.9	3,443.5	12,461.4
Manzanillo	51,556.5	11,354.0	40,202.5
Total	98,371.4	19,664.5	78,706.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima.

Los municipios de Cómala, Cuauhtémoc, Ixtlahuacán y Manzanillo recibieron, mediante actas de cabildo, la autorización para adherirse al Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 946, para realizar la contratación de créditos. Asimismo, suscribieron contratos de créditos simples con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo (BANOBRAS).

Se comprobó el pago de las obligaciones contraídas con BANOBRAS mediante la revisión de los estados de situación patrimonial de enero a diciembre de 2020 del Fideicomiso No. 946, los cuales correspondieron con los estados de cuenta de BANOBRAS.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Colima publicó en su Periódico Oficial, el 31 de enero 2020, el Acuerdo por el que se dan a conocer la fórmula, metodología, variables, fuentes de información, monto y calendario de ministración relativos a la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los Municipios del Estado de Colima, para el Ejercicio Fiscal 2020.

En esta publicación se incluyó la fórmula de distribución y su metodología, así como la justificación de cada elemento y el calendario de ministración a los municipios. Las cifras publicadas correspondieron con el importe que se les pagó.

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución y ministración del FISMDF entre los municipios de la entidad federativa presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado de Colima dispuso de un flujograma para el proceso del cálculo, distribución, pago y publicación de los recursos del FISMDF a los municipios.
- También dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF

- Se envió a la Secretaría de Bienestar (SB) la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación, con base en los elementos requeridos, los cuales fueron validados por esa dependencia federal.
- Se envió a la Secretaría de Bienestar un ejemplar con la publicación de la distribución del FISMDF del ejercicio 2020 en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa, como lo establece la normativa.
- Los recursos de FISMDF se distribuyeron entre los municipios de la entidad federativa de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Transferencia y control de los recursos

- La entidad fiscalizada transfirió a los municipios los recursos del FISMDF de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, de conformidad con la normativa aplicable.
- Se dispuso de controles para garantizar que los recursos del FISMDF se transfirieran a las cuentas bancarias específicas notificadas por los 10 municipios de la entidad.
- El Gobierno del Estado de Colima dispuso de mecanismos de control que garanticen que se efectúen las deducciones con cargo en el FISMDF de los municipios, para cumplir con el pago de las obligaciones contraídas.

Transparencia en la distribución de los recursos

- En 2020, se publicó la fórmula de distribución, criterios, variables, fuentes de información y metodología de cálculo utilizadas para determinar el importe asignado para cada municipio del FISMDF, así como el calendario de sus ministraciones, en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FISMDF

- No se remitió en tiempo y forma a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa, de la SB, el convenio ni el anexo firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB; su fecha de entrega excedió el límite establecido en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- No se dispuso de un criterio para la distribución de los rendimientos financieros generados en el Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 946.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria, que la SPyF utilizó para administrar los recursos del FISMDF, se reintegraron a la TESOFE después de la fecha límite que indica la normativa.

El Gobierno del Estado de Colima, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias mediante dos oficios que elaboró el Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima en los cuales instruyó al Director General de Planeación y Control y a la Directora General de Egresos ambos de esa Secretaría para que, en lo subsecuente se realicen las acciones conducentes para atender las áreas de mejora identificadas en el proceso de distribución de los recursos del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios del estado de Colima, por el

Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 288,915.2 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 Gobierno del Estado de Colima dispuso de mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa en la recepción, distribución y pago entre los municipios de los recursos del FIS MDF.

Asimismo, cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó los montos distribuidos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones, en los plazos establecidos en la normativa. Además, las cifras publicadas se correspondieron con el importe que se pagó a los 10 municipios.

Sin embargo, no se remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en la Entidad Federativa, de la SB, en el plazo establecido en la normativa, el convenio ni el anexo firmados por los representantes del gobierno de la entidad, con el fin de su formalización con la SB; asimismo, los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria que se utilizó para administrar los recursos del FIS MDF se reintegraron a la TES OFE después de la fecha límite que establece la normativa y no se dispuso de un criterio para distribuir los rendimientos financieros generados en el Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago No. 946.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Colima realizó, en general, una gestión adecuada del proceso de distribución y transferencia de los recursos del FIS MDF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las insuficiencias mencionadas anteriormente.

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 Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Colima (SPyF).