

Gobierno del Estado de Tlaxcala

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-29000-19-1385-2021

1385-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	799,919.2
Muestra Auditada	799,919.2
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 Tlaxcala por 799,919.2 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

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.

Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

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. Con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF), se comprobó, que para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), la entidad federativa dispuso del fideicomiso 10571-12-194, el cual sirve como medio de captación de la totalidad de esos recursos y como mecanismo para el pago de obligaciones derivadas de financiamientos de los créditos que los municipios contraen; posteriormente, se transfieren a una cuenta bancaria productiva y específica, a nombre del Gobierno del Estado de Tlaxcala, para su administración. La Federación transfirió los recursos del FISMDF 2020 por 799,919.2 miles de pesos a la entidad federativa mensualmente y por partes iguales, en los primeros 10 meses del año y se correspondieron con la cifra reportada como aprobada en la Cuenta Pública 2020, para este fondo.

Además, se confirmó la notificación de la cuenta bancaria para la recepción de los recursos del FISMDF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el oficio número SPF-309-12/2019 del 4 de diciembre de 2019.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó el envío a la Secretaría de Bienestar (SB), mediante un correo electrónico del 10 de enero de 2020, de la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF, para su revisión y validación.

El 25 de enero de 2020, la SB y el ejecutivo del estado formalizaron el "Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo 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, que tiene por objeto acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del FISMDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

El Gobierno del Estado de Tlaxcala remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Tlaxcala el convenio y su anexo metodológico de la distribución del FISMDF, para su publicación en la página oficial de internet de la SB, mediante el oficio número SPF/037/2020 con fecha de acuse del 31 de enero de 2020. De acuerdo con lo anterior, se identificó un retraso de cinco días hábiles en el envío del convenio y su anexo metodológico a la SB; al respecto, se constató que éste no fue imputable al Gobierno del Estado de Tlaxcala, ya que la SPF presentó evidencia de que no logró comunicarse dentro del plazo

previsto por la normativa, con el Subdirector de Análisis Estratégico para el Desarrollo Regional de la Dirección General de Desarrollo Regional de la SB, en el proceso de aplicación de las correcciones sugeridas.

Por otra parte, el Gobierno del Estado de Tlaxcala envió a la Dirección General de Desarrollo Regional de la SB, el "Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020", publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2020.

3. La SPF distribuyó 799,919.2 miles de pesos de los recursos del FISMDF entre los 60 municipios de la entidad federativa, en el ejercicio 2020, de conformidad con la fórmula y las variables establecidas en el artículo 34 de la Ley de Coordinación Fiscal y los montos publicados en el Convenio y el 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. Respecto de las transferencias de los recursos del FISMDF a los municipios, el Gobierno del Estado de Tlaxcala presentó la documentación siguiente:

- Estados de cuenta del Banco Santander (México), S.A., de enero a diciembre de 2020, que corresponden a la cuenta bancaria que el gobierno del estado utilizó para administrar los recursos del FISMDF 2020.
- Oficios emitidos por los municipios para notificar a la SPF los datos de la cuenta bancaria para la recepción de los recursos del fondo.
- Notificaciones de pago, mediante los cuales, la SPF informó a los municipios los montos transferidos por concepto del FISMDF 2020.
- Auxiliares y pólizas contables, de enero a octubre de 2020, en los que se registraron las ministraciones de los recursos del FISMDF a los municipios.
- Recibos oficiales emitidos por los municipios, con los que se acreditó la recepción de los recursos del FISMDF 2020.
- Oficios emitidos por la SPF para solicitar a los municipios el envío de los recibos oficiales por la ministración de los recursos del FISMDF 2020, pendientes de entregar.

Con la revisión de la documentación anterior, se determinó que el Gobierno del Estado transfirió los recursos a los 60 municipios de manera ágil, directa, sin limitaciones, ni

restricciones, en el plazo establecido por la normativa y en las cuentas bancarias notificadas para tal efecto.

El total asignado a los 60 municipios de la entidad por concepto del FISMDF fue de 799,919.2 miles de pesos, del cual, se descontaron 608.9 miles de pesos para el pago del crédito contraído por el municipio de San Damián Texóloc con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), por lo que el total transferido a los municipios fue de 799,310.3 miles de pesos; el importe asignado y transferido a los municipios se correspondió con el obtenido en la aplicación de la fórmula establecida en la normativa.

Los municipios no enviaron el 10.0% de los recibos oficiales por la recepción de los recursos del FISMDF 2020; al respecto, la SPF proporcionó los oficios mediante los cuales solicitó a los municipios correspondientes su envío a la brevedad.

5. En el análisis de la cuenta bancaria productiva en la que se manejaron los recursos del FISMDF 2020, se identificó que la SPF realizó un reintegro a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 0.1 miles de pesos por concepto de rendimientos, en el plazo establecido por la normativa, con la finalidad de dejar la cuenta bancaria sin saldo y proceder a su cancelación, la cual se realizó el 28 de enero de 2021.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la SPF para acreditar las deducciones aplicadas a los recursos ministrados del FISMDF 2020 a los municipios, que incluye: el contrato de apertura de crédito simple; el contrato de fideicomiso irrevocable de administración y pago identificado con el número 10571-12-194 y su convenio modificatorio; el convenio de adhesión del municipio al contrato de fideicomiso irrevocable; los estados de cuenta bancarios del fideicomiso y la inscripción en el Registro Público Único de la SHCP, se verificó que el municipio de San Damián Texóloc garantizó el pago de obligaciones financieras contraídas con BANOBRAS, con sus recursos del FISMDF, previa autorización del Congreso del Estado y del Ayuntamiento, mediante el decreto 44 publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 26 de octubre de 2017, y el acta de sesión de cabildo celebrada el 14 de mayo de 2018.

Para tal efecto, el municipio se adhirió al fideicomiso que sirve para gestionar y contratar en lo individual un crédito o empréstito hasta por el 25.0% de los ingresos que le correspondan del FISMDF 2020; el fideicomiso tiene la finalidad de captar la totalidad de los recursos del FISMDF, para pagar los financiamientos contratados por los municipios y entregar, por medio de la SPF, los recursos no afectados como fuente de pago de financiamientos.

En el contrato de crédito celebrado por el municipio de San Damián Texóloc, se obligó a destinar el importe del crédito exclusivamente para financiar, obras, acciones sociales básicas o inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria, en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo.

En 2020, se descontaron al municipio de San Damián Texóloc 608.9 miles de pesos, lo que representó el 13.17% de los recursos que le correspondieron del FISMDF; por lo tanto, de los 4,623.2 miles de pesos que le fueron distribuidos al municipio, se le transfirió un monto de 4,014.3 miles de pesos.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

7. El 29 de enero de 2020, se publicó el "Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020"; la publicación incluyó la fórmula, las variables, las fuentes de información, el calendario de ministración y los montos asignados a los municipios; sin embargo, no incluyó la metodología completa para la distribución de los recursos, ya que únicamente se publicaron los valores para cada componente de la fórmula.

La SPF, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, publicó el 15 de abril de 2021, en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, el "Acuerdo por el que se complementa y detalla la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio 2021", en el cual se incluyó la metodología completa para la distribución de los recursos del FISMDF 2021 a los municipios, con lo que se solventa lo observado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

8. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución de los recursos del FISMDF de la entidad federativa a los municipios; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con el proceso, presentó las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la Entidad Federativa

- La entidad federativa dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que manejó los recursos del FISMDF 2020.
- Reintegró a la TESOFE los recursos de la cuenta bancaria del FISMDF 2020, disponibles al término del ejercicio, en el plazo establecido por la normativa y canceló la cuenta de manera oportuna.

Distribución del FISMDF a los Municipios de la Entidad

- Distribuyó los recursos del FISMDF de acuerdo con la fórmula de distribución, las variables y los montos establecidos en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo 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”.

Transferencia y Control de los Recursos del FISMDF a los Municipios:

- Garantizó la adecuada ministración de los recursos del FISMDF 2020 a los municipios, ya que los transfirió dentro del plazo establecido en la normativa.
- La SPF realiza un adecuado control de las pólizas contables de egreso, en las que registró la ministración a los municipios de los recursos del FISMDF 2020.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 8 no se detectaron irregularidades.

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 Tlaxcala, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 799,919.2 miles de pesos, que representó 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.

En el estado de Tlaxcala existe una gestión adecuada de los procesos de distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad federativa; su pago y ministración; la difusión de la información, y otras actividades vinculadas con dichos procesos.

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para el manejo de los recursos del FISMDF 2020; distribuyó esos recursos entre los municipios de acuerdo con la metodología de cálculo establecida en el convenio celebrado con la Secretaría de Bienestar.

Asimismo, transfirió los recursos del FISMDF 2020 en las cuentas bancarias notificadas por los municipios, reintegró a la Tesorería de la Federación (TESOFE) los rendimientos financieros generados, resguardó la documentación que justifica las deducciones y

afectaciones a los recursos del FISMDF 2020 y comprobó el pago al tercero mediante un fideicomiso.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Tlaxcala cumplió con las disposiciones normativas del FISMDF respecto de la distribución, la ministración, las retenciones efectuadas, la publicación y difusión de la información.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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 Dirección de Contabilidad Gubernamental y Coordinación Hacendaria, adscrita a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.