

Gobierno del Estado de Guerrero

Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-12000-19-0978-2023

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 978

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 a los estados y municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un fondo con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de ese Fondo.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de la entidad federativa a los municipios, las deducciones efectuadas y el pago a los terceros correspondientes, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes locales en la materia y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Se invita a conocer el Marco de Referencia de la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos del FISMDF de la Secretaría de Bienestar a las 32 Entidades Federativas y de éstas a los Municipios, las cuestiones estratégicas para su revisión, los resultados de las auditorías efectuadas a la distribución de esos recursos, así como conclusiones y recomendaciones. Para su consulta, dar clic en el código QR siguiente:



Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	6,949,727.6
Muestra Auditada	6,949,727.6
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2022, aportados por la Federación al Gobierno del Estado de Guerrero por 6,949,727.6 miles de pesos; el importe revisado representó el 100% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que condicionan su gasto al cumplimiento de los objetivos previstos para los ocho fondos contenidos en esa ley; su monto se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, mediante el Ramo General 33.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos referidos. Esos recursos se otorgan a los municipios y a las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México.

En la década de los noventa inició el proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, que dio origen a la reforma de la LCF el 29 de diciembre de 1997, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998, mediante la cual se incorporó el capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales”, que integraba cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios; entre ellos se encuentra el FAIS, compuesto por dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que no consideraba a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Por su parte, la Ciudad de México y sus alcaldías fueron incorporadas al programa con la reforma a la LCF del 9 de diciembre de 2013, por lo que reciben estos recursos desde el ejercicio 2014. A partir de esa fecha se modificaron los nombres de ambos subfondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en situación de pobreza extrema, y a las 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, los recursos se asignan a todos los municipios, y a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2022, se transfirieron a 2,454 municipios y a las 16 alcaldías.¹

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 asignado de este fondo. Desde 2014, la fórmula otorga recursos a los municipios o alcaldías que disminuyeron las carencias y la marginación; con ello, se busca incentivar la eficiencia en el gasto.

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

En 2022, el FISMDF representó, en promedio, el 13.9% 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 del 63.1%; en los de alto rezago social, el 55.1%; en los de rezago medio, el 41.5%; en los de rezago bajo, el 23.4%, en los de muy bajo rezago social, el 5.5% y para un municipio que no dispuso de grado de rezago, representó el 28.9%.²

La LCF establece, en su artículo 32, que el importe del FISMDF 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.

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

¹ No considera el municipio de Hueyapan, Morelos, ya que no recibió recursos del FISMDF debido a que, en el momento en que se efectuó la distribución de los recursos, tenía una controversia constitucional.

² Esos valores se determinaron con la información de 1,978 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 477 municipios no proporcionaron los datos de sus recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron la información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 190; Jalisco, 83; Oaxaca, 69; Zacatecas 22; Guerrero, 18; Chiapas y Chihuahua, 14 cada uno; Guanajuato, 12; Nuevo León y Sonora, 10 en cada uno; y el resto (35 municipios), en 11 estados.

En 2022, de acuerdo con la Cuenta Pública, los recursos aprobados del FISMDF fueron de 82,887,934.2 miles de pesos, lo que representó un incremento del 3.9%, en términos reales, respecto del asignado en 2021.

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Bienestar (SB), distribuye los recursos del FISMDF entre 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 federativa en el ejercicio 2013 y el incremento se distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; asimismo, contiene un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza, como se señaló anteriormente.

Por su parte, las entidades federativas realizan el cálculo para la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios y alcaldías con la misma fórmula nacional, pero con una perspectiva de aplicación municipal. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

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 hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.³

Por la importancia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró relevante la revisión del proceso de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías en su estrategia de fiscalización, con el fin de garantizar que se realizó en observancia de la normativa correspondiente.

En ese sentido, la ASF incorporó en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2022 una revisión a la SB y otra a cada una de las 32 entidades federativas. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero recibió 6,949,727.6 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022 para este fondo, en el concepto de aprobado, los cuales le fueron ministrados en partes iguales durante los primeros diez meses de 2022 por la Tesorería de la Federación, a la cuenta bancaria del Fideicomiso No. 2161. Cabe mencionar que la cuenta bancaria no fue única y

³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, último párrafo.

exclusiva para los recursos del FISMDF 2022, ya que se abrió desde el 6 de noviembre de 2009, por lo que al 1 de enero de 2022 la cuenta tenía un saldo inicial de 54.5 miles de pesos, de igual manera, la cuenta no fue cancelada al final del ejercicio 2022.

Adicionalmente, se identificó un cargo en la cuenta del fideicomiso por 1.8 miles de pesos, en diciembre de 2022, correspondientes al reintegro de rendimientos a la TESOFE, que se generaron de enero a diciembre de 2021.

Ese Fideicomiso tiene por objeto servir como mecanismo de captación y distribución de la totalidad de los recursos del FISMDF, independientemente de si existen o no obligaciones financieras contraídas por los municipios adherentes. En este esquema participó el Gobierno del Estado de Guerrero, en su carácter de fideicomitente y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, División Fiduciaria, en su carácter de fiduciario.

La Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental en el Estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. DCJA/AI/IA/1623//2023, de fecha 4 de septiembre de 2023, por lo que se da por promovida esta acción.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. Con el análisis de la documentación proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que el 19 de enero de 2022 la Secretaría de Bienestar y el Gobierno del Estado de Guerrero suscribieron el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del FISMDF, el cual dispuso de un anexo metodológico en el que se especificó el procedimiento de cálculo para la distribución de los recursos del fondo.

Antes de la suscripción del convenio y con base en lo establecido en los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, la entidad fiscalizada remitió los resultados del cálculo de la distribución del fondo a la Secretaría de Bienestar para su validación el 21 de diciembre de 2021 y, después de que éstos fueron aprobados, el 19 de enero de 2022, se envió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Guerrero el convenio firmado por los representantes de la entidad, a efecto de su formalización con la Secretaría de Bienestar.

3. Con la revisión de la información proporcionada, se verificó que, en el ejercicio 2022, la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Guerrero distribuyó correctamente entre los municipios los recursos del FISMDF por 6,949,727.6 miles de pesos, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, donde se enfatizó su carácter redistributivo hacia los

municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

La entidad fiscalizada no distribuyó a los municipios los rendimientos generados en la cuenta productiva de enero a diciembre 2022 por 1.6 miles de pesos, y éstos fueron reintegrados a la TESOFE (Ver resultado 4).

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, se verificó que se transfirieron a los 81 municipios del estado 6,949,727.6 miles de pesos por concepto del FISMDF, de enero a octubre de 2022; es decir, el 100.0% de los recursos asignados a la entidad para ese fondo en el ejercicio fiscal 2022; adicionalmente, se entregaron los SPEI y los CFDI correspondientes a las transferencias realizadas a los 81 municipios. Asimismo, se constató que ningún municipio tuvo obligaciones financieras, durante este periodo, que dieran lugar a descuentos o retenciones de recursos.

Los recursos fueron transferidos en forma ágil y directa por el Fideicomiso a la cuenta bancaria que los municipios notificaron para tal efecto. No obstante, se identificó que existieron retrasos en la ministración de los recursos a los municipios de Alcozauca de Guerrero y San Miguel Totolapan en el mes de enero; la entidad fiscalizada proporcionó los oficios enviados por los municipios a la Secretaría de Finanzas y Administración con los que comunicaron que las cuentas bancarias de recepción aún no se encontraban habilitadas. Adicionalmente, se identificó un retraso en la ministración de los recursos del mes de abril para el municipio de Ayutla de los Libres, al respecto se presentó un oficio que justifica la retención del recurso por solicitud de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral y una vez que dictó una sentencia que resolvió la controversia, que llevaba con este municipio, el recurso fue transferido, por lo que los retrasos no fueron atribuibles a la entidad fiscalizada.

Por otra parte, se identificó un cargo en la cuenta bancaria del fideicomiso por 1.8 miles de pesos en el mes de diciembre de 2022, correspondientes al reintegro a la TESOFE de rendimientos generados de enero a diciembre de 2021, con lo que se pudo verificar que la cuenta no se cerró en el ejercicio anterior y continúa sin ser cerrada.

Adicionalmente, la cuenta bancaria del fideicomiso generó, de enero a diciembre de 2022, rendimientos financieros por el saldo inicial y por los retrasos en la ministración por un total de 1.6 miles de pesos, los cuales no fueron distribuidos a los municipios en el ejercicio 2022; sin embargo, el Gobierno del Estado de Guerrero proporcionó la documentación que acreditó el reintegro de los recursos por 1.6 miles de pesos a la TESOFE el 25 de julio de 2023.

La Secretaría de Contraloría y Transparencia Gubernamental en el Estado de Guerrero inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores

públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. DCJA/AI/IA/1624/2023), por lo que se da como promovida esta acción.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se revisó el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia del FISMDF en 2022 y se verificó la consistencia de las cifras contenidas en la publicación, el desarrollo del cálculo, la justificación de los elementos considerados, así como el calendario de ministraciones a los municipios. Al respecto, se constató que el Gobierno del Estado de Guerrero publicó en su órgano de difusión oficial el 28 de enero de 2022 el "Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, entre los municipios del estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2022", el cual cumplió con los puntos mencionados.

Por otra parte, el Gobierno del Estado de Guerrero le remitió a la DGDR, de la Secretaría de Bienestar, un ejemplar de la publicación en su periódico oficial de la distribución del FISMDF entre los municipios de la entidad para el ejercicio fiscal 2022, mediante el oficio número SPDR/SEI/DGCDS/0086/2022, el 7 de febrero de 2022.

Fortalezas y áreas de mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución del FISMDF entre 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 ese proceso presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Distribución de los recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada calculó la distribución del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución y variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.
- La entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma las actividades para convenir la distribución del FISMDF requeridos para la oportuna suscripción del convenio con la Secretaría de Bienestar.

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La entidad fiscalizada notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta bancaria, del fideicomiso, habilitada para la recepción de los recursos del FISMDF.

Transferencia y control de los recursos

- Se dispuso de los SPEI y CFDI de la totalidad de las transferencias realizadas a los municipios.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó dentro del plazo y con la estructura prevista por la normativa, la distribución del FISMDF.

Otras actividades vinculadas

- El Gobierno del Estado de Guerrero dispuso de un fluograma que describe en forma detallada el desarrollo de los procesos vinculados con la distribución de los recursos del FISMDF.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La cuenta bancaria del fideicomiso utilizada para la gestión de los recursos del FISMDF no fue única y exclusiva para los recursos del ejercicio fiscal 2022.
- La no cancelación de la cuenta para la distribución del FISMDF, generó rendimientos financieros que no se reintegraron a la TESOFE en el plazo establecido por la normativa.

El Gobierno del Estado de Guerrero, 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 consistentes en elaboración de minutos de trabajo donde se indicó que se abrirá una cuenta bancaria exclusiva para los recursos del FISMDF, dichos recursos serán transferidos del fideicomiso actualmente activo a esta nueva cuenta bancaria y posteriormente transferidos a los municipios; asimismo se entregaron oficios de instrucción del subsecretario de egresos de la SEFINA a las áreas involucradas en la distribución de FISMDF para que implementen las acciones y medidas necesarias y que la cuenta sea exclusiva y única del fondo y del ejercicio correspondiente. Además, que los rendimientos que se generen sean reintegrados a la TESOFE en el plazo establecido por la normativa, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 3 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 de la entidad federativa, por parte del Gobierno del Estado de Guerrero; el importe auditado fue de 6,949,727.6 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto.

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La entidad fiscalizada manifestó algunas irregularidades ya que la cuenta bancaria del fideicomiso para la gestión de los recursos del FISMDF no fue única y exclusiva para los recursos de 2022, dicha cuenta pertenece al Fideicomiso y se ha utilizado para otros ejercicios fiscales, tampoco se dispone de un mecanismo para la distribución de los rendimientos entre los municipios; y éstos se reintegraron a la TESOFE de manera extemporánea.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Guerrero realizó, en general, una gestión razonable de los recursos del FISMDF, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa.
2. Distribución de los recursos del FISMDF.
3. Transferencia y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

Verificar que la Federación enteró los recursos del FISMDF al Gobierno Estatal en una cuenta bancaria específica y productiva para su recepción y que el total transferido se correspondió con la cifra reportada para el concepto de aprobado en la CHPF 2022.

2. Distribución de los recursos del FISMDF

Comprobar que el Gobierno Estatal envió a la DGDR de la SB la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2022 para su revisión y validación, así como el Convenio y el Anexo firmados por los representantes del gobierno en la entidad federativa.

Constatar que se formalizó con la SB del “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’, a más tardar el 25 de enero de 2022.

Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios de la entidad federativa los recursos del FISMDF y, en su caso, los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva del fondo conforme a lo establecido en la LCF.

3. Transferencia y control de los recursos

Comprobar que el Gobierno Estatal transfirió a los municipios los recursos del FISMDF 2022, de conformidad con la normativa y que los rendimientos financieros generados les fueron pagados o, en su caso, reintegrados a la TESOFE en los tiempos previstos en la normativa.

Revisar que la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE, los recursos presupuestales y los rendimientos financieros del FISMDF no ejercidos por los municipios y que fueron reintegrados, por esos órdenes de gobierno, en la cuenta bancaria productiva específica que el Gobierno Estatal habilitó para la administración de ese fondo.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión la distribución del FISMDF a los municipios, la fórmula, su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios, así como del envío a la DGDR de un ejemplar de esa publicación.

Revisar que las cifras publicadas por el Gobierno del Estado se correspondieron con las del Convenio suscrito con la SB.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene el Gobierno Estatal respecto de los procesos de cálculo, distribución, ministración y las deducciones correspondientes de los recursos del FISMDF.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero.