

Gobierno del Estado de Puebla

Distribución de las Participaciones Federales

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-21000-19-1473-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1473

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar las participaciones federales transferidas a través del Ramo 28 a las entidades federativas y los municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización a la Distribución de las Participaciones Federales, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un objeto con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de esos recursos.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y pago de las participaciones federales 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 de las Participaciones Federales, documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos de libre disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público 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	10,127,971.8
Muestra Auditada	10,127,971.8
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 10,127,971.8 miles de pesos de las participaciones federales, transferidos por la Federación al Gobierno del Estado de Puebla durante el ejercicio 2022, para su distribución entre los municipios, se seleccionó una muestra de 10,127,971.8 miles de pesos, que significaron el 100.0% de esos recursos.

Adicionalmente, se revisó la distribución y pago a los municipios de 18,651.5 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por lo que el monto total auditado fue de 10,146,623.3 miles de pesos.

Antecedentes

Una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos estatales y municipales, se conforman por las Participaciones Federales, no sólo por su cuantía, que es de gran trascendencia, ya que en 2022 representaron el 47.6% del Gasto Federalizado, con una asignación de 1,062,434.3 mdp; y este último, por 2,232,380.7 mdp, que correspondió al 29.4% del Gasto Neto Total de la Federación (7,595,307.9 mdp).

Para las entidades federativas significaron el 37.7% de sus ingresos en 2022 y si se incluye el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) el 37.8%; asimismo, para los municipios representaron en promedio, el 41.4% de sus ingresos totales y si se incluye el FEIEF el 41.5%. Su importancia también responde al hecho de que se tratan de ingresos de libre administración hacendaria, cuyo destino, los gobiernos locales deciden libremente y sobre ellos se soportan gran parte o, incluso, la totalidad del costo de sus estructuras administrativas y servicios esenciales como la disponibilidad de agua potable, o la contratación y pago de deuda, entre otros.

Estos recursos son transferidos por la Federación a las entidades federativas y, por medio de éstas, a los municipios, salvo algunos fondos específicos que se entregan directamente por la Federación a los municipios.

El fundamento jurídico que soporta estas transferencias se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), emitida el 27 de diciembre de 1978, que inició su vigencia a partir de 1980, cuyo objeto principal fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante el cual se establecieron las normas para el adecuado funcionamiento del proceso de captación y distribución ordenada y equitativa de los ingresos fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Con la creación del SNCF, además de hacer más eficiente la recaudación de impuestos, se simplificó el sistema fiscal del país, con lo que se evitó la superposición de los gravámenes

federales, estatales y municipales, y la duplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia que existían antes de su instrumentación.

La gestión del SNCF se basa en el establecimiento de un Convenio de Adhesión y sus anexos, mediante el cual, las entidades federativas, municipios y alcaldías suspenden o derogan el cobro de impuestos y derechos locales, para cederlo a la Federación, a cambio de hacerles partícipes de una parte de los ingresos obtenidos por un conjunto de impuestos y derechos establecidos y normados por la LCF.

Las Participaciones Federales se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada ejercicio fiscal, dentro del Ramo General 28, denominado “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y son una parte destacada del Gasto Federalizado.

Los términos de la adhesión de las entidades federativas al SNCF, es decir, sus derechos y compromisos, así como las participaciones que tiene derecho a recibir, están contenidas, para cada entidad, en los documentos normativos siguientes:

- El Convenio de Adhesión respectivo, así como en sus anexos, celebrados en 1979 y vigentes a partir de 1980.
- El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), incluidos sus anexos, cuya finalidad es compartir con los gobiernos locales las funciones de administración de los ingresos federales coordinados y el ejercicio de las facultades en materia fiscal. Los ingresos por este mecanismo se denominan Incentivos Económicos.¹
- La Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se prevé la metodología para la distribución de los fondos e incentivos que conforman las participaciones federales entre las entidades federativas.

Un concepto fundamental destacable en la LCF es el correspondiente a la Recaudación Federal Participable (RFP), integrada por todos los impuestos que obtiene la Federación (entre otros el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, como los más importantes), así como por los derechos de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por esas contribuciones y por los conceptos previstos en el artículo 2o. de la LCF.

El monto de la RFP es la base para la determinación de las participaciones federales, respecto de los fondos con los cuales se vincula, en los términos establecidos en la LCF.

En esta ley, así como en otros ordenamientos federales en la materia, se señalan los fondos e incentivos siguientes:

¹ Son los recursos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrados entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, en los cuales se fijan las percepciones que recibirán esas entidades o sus municipios. También se especifican los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y sus limitaciones.

1. Fondo General de Participaciones (FGP);
2. Fondo de Fomento Municipal (FFM);
3. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR);
4. Fondo de Compensación (FOCO);
5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI);
6. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS);
7. 0.136% de la RFP;
8. Participaciones a Municipios por donde se Exportan Hidrocarburos;
9. Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel;
10. Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR);
11. Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia);
12. Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN);
13. Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN);
14. Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios², y
15. Otros Incentivos.³

De esos fondos e incentivos que constituyen las participaciones federales, sólo cuatro tienen vinculado su monto a la RFP; a saber, el FGP por el 20.0%; el FOFIR por el 1.25%; el FFM por el 1.0%; y el Fondo de Participaciones para los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza la entrada al país o salida de los bienes que se importen o exporten, por el 0.136%.

Para el resto de los fondos e incentivos la LCF, los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y otra normativa complementaria definen los elementos para determinar los importes de las participaciones e incentivos correspondientes.

Para garantizar que los gobiernos municipales reciban las cantidades correctas de las participaciones federales, la LCF define los porcentajes mínimos a entregar por las entidades federativas de los fondos e incentivos participables; no obstante, cada entidad federativa puede determinar un porcentaje superior en su respectiva normativa estatal.

También, en la normativa local se establecen los criterios de distribución para cada fondo e incentivo participable entre los municipios o alcaldías, en la mayoría de los casos ese ordenamiento dispone que sea el 20.0% de los recursos asignados, aunque en el caso del FFM⁴ es el 100.0%.

² Se refiere a los Regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios.

³ Se refiere a los incentivos económicos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, incluido el Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR EBI), el cual se encuentra normado por las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo segundo, fracción XIII.

⁴ El FFM se constituye por un monto base y su incremento respecto de su importe en el año de cálculo; el incremento se distribuye con base en dos coeficientes, el primero corresponde al 70.0% de los recursos y se reparte entre todas las entidades federativas, y el 30.0% restante, es distribuido únicamente entre las entidades federativas que hayan celebrado un convenio de coordinación fiscal con sus municipios para el cobro del impuesto predial.

En lo que corresponde al Impuesto Sobre la Renta (ISR), los municipios recibirán el total de los recursos que la Federación les reintegró mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), determinado por los sueldos y salarios del personal que laboró en las administraciones municipales, incluidos sus organismos, cuyo pago fue financiado con recursos propios o participaciones federales y que además cumplieron con la normativa federal aplicable para la devolución de ese impuesto.

Al respecto, en el caso del FGP, en 2022, la normativa local respectiva de 11 entidades federativas dispuso que se entregara un mayor porcentaje al previsto en la LCF.

Por ello, de acuerdo con la información de las auditorías practicadas a la distribución de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2022, del total del FGP a nivel nacional, en promedio se participó a los municipios el 20.6%, aunque 21 entidades mantuvieron la asignación de 20.0% establecida por la LCF.

El FGP es el fondo más importante de las participaciones federales, por el monto de recursos que lo conforman. En 2022 este fondo significó el 73.0% del total de las participaciones federales e incentivos pagados por la Federación a las entidades federativas y a los municipios.

Otro mecanismo mediante el cual la Federación entrega recursos a las entidades federativas es el FEIEF, el cual es un fondo del Ramo 23, que tiene por objetivo compensar una eventual baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, originada por una disminución en la RFP respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Estos recursos se distribuyen entre las entidades federativas y de éstas a los municipios, en el mismo porcentaje de los fondos que compensan; a saber, el FGP, el FFM, el FOFIR y las participaciones por el 0.136% de la RFP. Es importante decir que los recursos de este fondo deben ser restituidos a la Federación en el siguiente ejercicio o cuando se tengan las condiciones para hacerlo⁵.

De acuerdo con las reformas constitucionales realizadas el 27 de mayo de 2015, así como de los artículos 47 y 50, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la responsable de fiscalizar las participaciones federales en los siguientes aspectos:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;
- II. La oportunidad en el pago de los recursos;

⁵ Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 2020, Regla Novena, incisos d, e y f.

- III. El ejercicio de los recursos de conformidad con las disposiciones locales aplicables y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales;
- IV. En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, de acuerdo con lo previsto en los presupuestos locales; y
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con las participaciones federales.

En ese sentido, la ASF consideró para la fiscalización del cálculo, distribución y pago de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2022, realizar las auditorías siguientes:

- Una auditoría a la SHCP para constatar que la distribución y pago de las participaciones federales a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios o alcaldías de la Ciudad de México, se realizó de conformidad con la LCF y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Una auditoría a cada entidad federativa.

La fiscalización de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios por la ASF, además de cumplir un mandato constitucional y de la LFRCF, busca apoyar para que esos procesos sean transparentes y se apliquen de conformidad con la ley. Por ello, un apartado fundamental de los informes de auditoría es la identificación de fortalezas y áreas de mejora de esos procesos, cuya atención contribuya a que sean cada vez más eficientes y transparentes; en ese sentido, se acuerdan con los gobiernos de las entidades federativas las acciones para atender las áreas de mejora presentadas en los procesos fiscalizados, a fin de apoyar su desarrollo ajustado a la normativa.

Al respecto, en el marco de la revisión de las Cuentas Públicas de 2016 a 2022, la ASF ha realizado 33 auditorías a la distribución de las participaciones federales en cada año; una por entidad federativa, así como una a la SHCP, lo que permite tener una visión integral de ese proceso.

En el caso del estado de Puebla, con el fin de conocer los aspectos principales del contexto y antecedentes en los que se realizó la auditoría practicada, cuyos resultados se muestran en este informe de auditoría, a continuación, se presentan las acciones más destacadas que se han realizado en tal sentido, a partir de las revisiones de las Cuentas Públicas 2020 y 2021.

- **En la distribución de los recursos de las participaciones federales**

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de un sistema informático denominado Sistema de Participaciones Municipales, así como una aplicación llamada Reporteador, que se utilizaron en la distribución de las participaciones federales a los municipios y fueron actualizados en 2021.

- **En la transferencia y control de los recursos**

En 2020, se publicó el Acuerdo del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, por el que se establece la Normativa para el Otorgamiento de Anticipos a cuenta de Participaciones o Apoyos Financieros Temporales como la disposición jurídica local que regula el otorgamiento, asignación, vigencia, regularización, reducción, negación, seguimiento o terminación de anticipos.

- **En la generación, entrega y difusión de la información**

El Gobierno del Estado de Puebla, derivado de la revisión a la Cuenta Pública 2021, instruyó que, en caso de que se ministren recursos autoliquidables referentes a las participaciones por la venta final de gasolina y diésel, su desglose sea incluido en las publicaciones trimestrales.

De acuerdo con lo anterior, la entidad fiscalizada y la ASF han trabajado conjuntamente en el diseño e implementación de estrategias orientadas tanto a la corrección como a la prevención de las debilidades identificadas en la gestión de las participaciones federales en el Gobierno del Estado, lo cual ha fortalecido las áreas de control interno y supervisión de las actividades correspondientes mediante la revisión, actualización y documentación de los procesos y subprocesos involucrados.

Además, la entidad fiscalizada ha realizado esfuerzos importantes, principalmente en la atención de las observaciones señaladas por la ASF, e incluso, a partir de la Cuenta Pública 2020, las observaciones detectadas fueron mínimas.

Un claro ejemplo de ello es que, en la revisión de las Cuentas Públicas de 2020 y 2021, se registró una disminución de las irregularidades de tipo administrativo y no se presentaron observaciones de carácter monetario.

Resultados

Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa

1. De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla (SPF) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la entidad federativa recibió 46,082,621.0 miles de pesos en el ejercicio fiscal 2022, por concepto de participaciones federales (incluidos otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal), los cuales se integraron por los fondos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES, FEIEF E INCENTIVOS PAGADOS AL ESTADO DE PUEBLA

CUENTA PÚBLICA 2022

(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Ramo 28	FEIEF ^{1/}	Total
Fondo General de Participaciones	34,525,122.3	75,845.2	34,600,967.5
Fondo de Fomento Municipal	1,718,421.0	2,686.0	1,721,107.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación	1,923,909.5	3,982.3	1,927,891.8
Fondo de Compensación	353,172.9		353,172.9
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	596,982.2		596,982.2
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	606,457.6		606,457.6
Fondo del Impuesto Sobre la Renta	4,352,453.8		4,352,453.8
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	397.4		397.4
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	131,547.9		131,547.9
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	684,318.8		684,318.8
Fondo de Compensación Repecos e Intermedios	36,152.3		36,152.3
Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración	1,153,685.3		1,153,685.3
Administrativa en Materia Fiscal Federal ^{2/}			
Total	46,082,621.0	82,513.5	46,165,134.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, cuentas por liquidar certificadas, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, recibos de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, pólizas contables, auxiliares y estados de cuenta bancarios.

1/ FEIEF: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

2/ Incluye 128,340.9 miles de pesos del Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI).

En 2022, se activó el fideicomiso denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), cuyo objetivo es compensar la disminución en las participaciones vinculadas con la Recaudación Federal Participable (RFP), respecto de su valor estimado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), por lo que el estado de Puebla recibió de este fondo, 82,513.5 miles de pesos, como se detalla a continuación:

RAMO GENERAL 23: FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE INGRESOS DE

LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

EN EL ESTADO DE PUEBLA

CUENTA PÚBLICA 2022

(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Fiscalización y Recaudación	Total
Compensación Anual Definitiva 2021	75,845.2	2,686.0	335.4	78,866.6
4to. Trimestre 2022	0.0	0.0	3,646.9	3,646.9
Total	75,845.2	2,686.0	3,982.3	82,513.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP y estados de cuenta bancarios proporcionados por la entidad fiscalizada.

Distribución de las participaciones federales por fondo

2. La SPF dispuso de un Manual de Normas y Lineamientos para la Administración del Presupuesto y de un reglamento interior, en los cuales se establecieron las actividades, las áreas y los responsables del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

En el estado de Puebla las participaciones federales se deben distribuir entre sus municipios de conformidad con los criterios de integración y distribución que se establecen en los artículos 49 al 58, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios (LCHEPyM), vigente en el ejercicio 2022.

De acuerdo con ese ordenamiento, y en relación con los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, correspondió a los municipios participar en los fondos e incentivos siguientes:

El Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, el Fondo de Compensación (FOCO), Participaciones en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN); el Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y los demás conceptos que en materia de coordinación fiscal federal, deban participarse a los municipios y no tengan establecida una forma para su distribución.

Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)

El artículo 50 de la LCHEPyM establece que el ejecutivo del estado, por conducto de la SPF, entregará a los ayuntamientos de los municipios de la entidad, las participaciones que les correspondan por medio del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), el cual se integra por el 20.0% de las participaciones que reciba el Estado por concepto de: FGP, IEPS, ISAN, Impuesto Estatal Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos (IESLRSC) y los demás conceptos que, en materia de coordinación fiscal federal, deban participarse a los municipios y no tengan establecida una forma para su distribución, tales como el Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN), el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el Impuesto Sobre la Renta causado por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI). Cabe señalar que el IESLRSC se integra para la distribución de los recursos, pero no se considera en el monto federal.

Asimismo, en el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión, Deuda y Otras Obligaciones de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, publicado el 14 de febrero de 2022, y en el Decreto del Honorable Congreso del Estado, por

el que reforman y adicionan diversas disposiciones de la LCHEPyM, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el 31 de agosto de 2018, se estableció, en su artículo tercero transitorio, que los recursos del Impuesto Federal Sobre Tenencia o Uso de Vehículos de ejercicios fiscales anteriores a la entrada en vigor del Decreto, que recaude el Gobierno del Estado, formarán parte de la distribución del FDM que se contempla en el artículo 50 de la LCHEPyM.

De conformidad con el artículo 52 de la LCHEPyM, los elementos considerados para la distribución del FDM son los siguientes:

I. El 50.0% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.

II. El 50.0% restante se distribuirá con base en los elementos siguientes:

A) Garantía: Se distribuirá el 43.0% en proporción directa a los recursos que le correspondieron a cada municipio de la suma de los conceptos que integran el FDM recibidos por garantía, equidad y marginación del penúltimo ejercicio fiscal inmediato anterior al año para el cual se efectúa el cálculo.

B) Equidad y Marginación: Se distribuirá el 7.0% para los 217 municipios, con base en lo siguiente:

- Equidad: El 1.75% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre los 217 municipios de la entidad; y
- Marginación: El 5.25% restante conforme a la aportación porcentual establecida en el presente inciso, la cual considera las necesidades básicas y ponderadores siguientes:

Necesidad Básica	Ponderador
Ingresos por persona	55.0%
Rezago Educativo	15.0%
Disponibilidad de electricidad	15.0%
Espacio de la vivienda	7.5%
Disponibilidad de drenaje	7.5%

FUENTE: Artículo 52, fracciones I y II de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.

Los factores asociados a cada una de estas necesidades son definidos en una escala que guarda una métrica similar, a efecto de poder ser combinados en un sólo índice. Para este fin, la métrica se definió con base en indicadores con valores en el rango de 0 a 1. Así, valores cercanos a 0 indican un déficit mínimo en atención de la necesidad en cuestión, mientras que, a medida que los valores se aproximen a 1, será indicativo de un grado de carencia más acentuado.

El indicador de ingresos se construye mediante la relación entre la población ocupada con ingresos hasta de un salario mínimo, y el total de la población ocupada en el municipio en estudio; cabe mencionar que, para el Censo de Población y Vivienda 2020, este dato no fue

elaborado ni publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), quien informó, por medio de un oficio, que la construcción de ese indicador se hace por medio de una estimación, por lo que los datos obtenidos de la encuesta intercensal resultaron insuficientes para su creación; asimismo, sugirió considerar la suma de las tres variables que se mencionan a continuación:

- Población de 15 años o más que no recibe ingresos,
- Población de 15 años o más que recibe hasta el 50.0% de un salario mínimo,
- Y población de 15 años o más que reciba más del 50.0% de un salario mínimo y menos de un salario mínimo en su conjunto, para la sustitución del indicador antes mencionado.

Cabe mencionar que este cambio de variable no se incluyó en el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión, Deuda y Otras Obligaciones de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal. (Ver resultado 7: Transparencia en la distribución de los recursos).

Por otro lado, el indicador de educación representó la proporción de la población mayor de 15 años sin primaria completa, respecto del total de la población mayor de 15 años del municipio en cuestión.

Para la conformación del indicador de vivienda se considera el promedio de ocupantes por cuarto en viviendas particulares de cada uno de los municipios de la entidad; este indicador se traduce en la relación entre las viviendas particulares sin energía eléctrica y las viviendas particulares habitadas en el municipio.

El indicador de carencia en materia de drenaje se constituye por medio de la relación entre las viviendas particulares sin drenaje y las viviendas particulares habitadas del municipio.

a) Una vez determinados los cinco indicadores de las necesidades básicas, éstos deben ponderarse, combinarse entre sí y calcular un valor índice antes de elevarse a la segunda potencia, lo que servirá para acentuar las carencias significativas entre los municipios. El resultado se denomina Índice Integrador de Déficit Social (IID).

b) Después de calcular el IID del municipio observado, se incorpora la variable poblacional con la multiplicación de ese índice por la población total municipal. Este paso se realiza para obtener elementos comunes en un parámetro con valor relativo.

c) Una vez determinada la situación de pobreza en el municipio, se define la del estado mediante la suma de los Déficit Sociales Relativos de los municipios que lo integran.

d) Cada uno de los Déficit Sociales Relativos municipales se divide entre el Déficit Social Estatal para determinar la aportación porcentual que corresponde a cada municipio.

e) Con esta transformación a déficit relativos se traduce el fenómeno a una misma expresión estatal y así la asignación se sujeta a los mismos criterios; es decir, en función de la magnitud de la pobreza de cada municipio.

Para fines de la aplicación de esta fórmula, los datos estadísticos se tomarán de la última información oficial que hubiera dado a conocer el INEGI al iniciarse cada ejercicio fiscal. En tanto que, los estratos de marginalidad municipal se obtendrán a partir de los últimos índices de marginación elaborados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), que al inicio de cada ejercicio fiscal se encuentren vigentes.

Fondo de Fomento Municipal (Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal)

Con la revisión de la información proporcionada, se verificó que la entidad fiscalizada dispuso de una fórmula del Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal (FIERM), la cual fue aprobada por la legislatura local y está contenida en el artículo 53 de la LCHEPyM. Asimismo, en la ley se establece como porcentaje por distribuir el 100.0% del FIERM.

La fórmula correspondiente al FIERM considera la recaudación del Impuesto Predial de los municipios de la entidad y los cobros por servicio de agua que éstos capten, sus organismos operadores o las instancias responsables de prestar estos servicios.

El coeficiente de distribución será la proporción que representa la recaudación del Impuesto Predial que obtenga cada municipio y los cobros por servicio de agua que capten, el organismo operador o la instancia responsable de prestar estos servicios en el ejercicio inmediato anterior para el cual se realiza el cálculo, con respecto a la del segundo ejercicio inmediato anterior, ponderada con el coeficiente del ejercicio inmediato anterior de esos municipios; lo anterior se dividirá entre la suma que resulte de todos los municipios del procedimiento anterior.

Respecto del periodo en que deben aplicarse los coeficientes de distribución del FIERM, el artículo 54 de la LCHEPyM establece que, durante los primeros tres meses del año, deben utilizarse los coeficientes aplicados en el ejercicio inmediato anterior y, en los meses restantes, los coeficientes que la Secretaría de Finanzas y Administración (hoy Secretaría de Planeación y Finanzas) del Gobierno del Estado de Puebla determine en abril.

Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

La LCHEPyM establece en su artículo 55, fracción I, que el estado y los municipios, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, percibirán participaciones provenientes del FOFIR. En este sentido, el artículo 56 establece que el 20.0% de total del FOFIR se distribuirá entre los municipios conforme a lo siguiente:

- a) El 40.0% se distribuirá con base en la recaudación del Impuesto Predial que obtengan los municipios de la entidad y los cobros por servicio de agua que capten sus organismos operadores o las instancias responsables de prestar esos servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la LCHEPyM.
- b) El 40.0% con la utilización del criterio del inciso a), conformando tres grupos de acuerdo con su participación en el total de la recaudación del Impuesto Predial y cobros por servicio de agua del ejercicio fiscal inmediato anterior, según lo siguiente:
 - b.1) Grupo 1: Integrado por los municipios con una recaudación mayor al 1.0% de la recaudación total.
 - b.2) Grupo 2: Conformado por los municipios con una recaudación del 0.1% al 1.0% de la recaudación total.
 - b.3) Grupo 3: Integrado por los municipios con una recaudación menor al 0.1% de la recaudación total.
- c) El 20.0% con el establecimiento de un monto de compensación a los municipios que, como resultado de la distribución establecida en los incisos a) y b) antes referidos, reciban menos de 10.0 miles de pesos mensuales, y un monto de equidad conformado con los recursos remanentes después de asignar el monto de compensación, los cuales se distribuirán en partes iguales a los municipios de la entidad.

Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel

Como lo establece la LCHEPyM, en su artículo 55, fracción II, el estado y los municipios, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, percibirán participaciones provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diésel. En este sentido, el artículo 56 establece que el 20.0% del total de las participaciones por la venta final de gasolina y diésel se distribuirá a los municipios conforme a lo siguiente:

- a. El 70.0% en proporción directa a la población, de acuerdo con la última información oficial disponible que hubiere dado a conocer el INEGI, vigente al inicio del ejercicio fiscal para el cual se efectúa el cálculo.
- b. El 30.0% en proporción inversa a la población, de acuerdo con la última información oficial disponible que hubiere dado a conocer el INEGI, vigente al inicio del ejercicio fiscal para el cual se efectúa el cálculo.

Fondo de Compensación (FOCO)

La LCHEPyM establece en su artículo 55, fracción III, que el estado y los municipios percibirán participaciones provenientes del FOCO, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal. En este sentido, el artículo 56 establece que el 20.0% de total del FOCO se distribuirá entre los municipios conforme a lo siguiente:

- a. El 70.0% en proporción directa a la población, de acuerdo con la última información oficial disponible que hubiere dado a conocer el INEGI, vigente al inicio del ejercicio fiscal para el cual se efectúa el cálculo.
- b. El 30.0% en proporción inversa a la población, de acuerdo con la última información oficial disponible que hubiere dado a conocer el INEGI, vigente al inicio del ejercicio fiscal para el cual se efectúa el cálculo.

Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

El 11 de diciembre de 2020, se adicionó el artículo 56 Bis a la LCHEPyM, en el cual se estableció que se participará a los municipios del estado, el 100.0% de la recaudación obtenida del ISR que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en los municipios y en sus entidades, en términos del artículo 3-B, de la Ley de Coordinación Fiscal y demás normativa aplicable.

- 3.** Con la revisión de la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Puebla, respecto de las participaciones federales que le fueron pagadas por la Federación en 2022, se verificó que el estado distribuyó entre sus municipios, para los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, recursos por el porcentaje que se indica a continuación:

**PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF PAGADOS AL ESTADO DE PUEBLA Y DISTRIBUIDOS ENTRE SUS MUNICIPIOS,
EN LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA**

CUENTA PÚBLICA 2022

(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Monto pagado al estado ^{1/}	Monto pagado al estado incluido el FEIEF ^{2/} , en los fondos respectivos	Monto distribuido (calculado) por el estado a los municipios por concepto de las participaciones federales distribuidas a los municipios	Porcentaje de las participaciones federales	Monto pagado por el estado a los municipios por concepto de las participaciones federales ^{3/}	Porcentaje de las participaciones federales pagadas a los municipios	Porcentaje de las participaciones federales previsto en la LCF	Porcentaje de las participaciones federales previsto en la LCFPyM del estado ^{4/}
	(A)	(B)	(C)	(D) = (C) / (B)	(E)	(F) = (E) / (B)	(G)	(H)
Fondo General de Participaciones (FGP)	34,525,122.3	34,600,967.5	6,920,193.5	20.0	6,920,193.5	20.0	20.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal (FFM) ^{5/}	1,718,421.0	1,721,107.0	1,721,107.0	100.0	1,721,107.0	100.0	100.0	100.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	1,923,909.5	1,927,891.8	385,578.4	20.0	385,578.4	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación (FOCO)	353,172.9	353,172.9	70,634.6	20.0	70,634.6	20.0	20.0	20.0
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)	596,982.2	596,982.2	119,396.4	20.0	119,396.4	20.0	20.0	20.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	606,457.6	606,457.6	121,291.5	20.0	121,291.5	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)	131,547.9	131,547.9	26,309.6	20.0	26,309.6	20.0	20.0	20.0
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	684,318.8	684,318.8	136,863.8	20.0	136,863.8	20.0	20.0	20.0
Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) ^{6/}	4,352,453.8	4,352,453.8	619,500.8	N/A	619,500.8	N/A	N/A	N/A
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	397.4	397.4	79.5	20.0	79.5	20.0	20.0	20.0
Impuesto Sobre la Renta por Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI) ^{7/}	128,340.9	128,340.9	25,668.2	N/A	25,668.2	20.0	20.0 ^{8/}	20.0
Total	45,021,124.3	45,103,637.8	10,146,623.3		10,146,623.3			

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios; Cuentas por Liquida Certificadas; oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP y estados de cuenta bancarios.

1/ El monto total únicamente considera los fondos e incentivos que son participables a los municipios, por lo que no corresponde con el total de las participaciones federales pagadas a la entidad federativa por 46,165,134.5 miles de pesos que se presentan en el resultado 1. De acuerdo con lo anterior, la normativa local no prevé la entrega de recursos a los municipios por REPECOS y Otros incentivos (con excepción del ISR por Enajenación de Bienes Inmuebles ISR-EBI).

2/ Los recursos correspondientes al FEIEF son los presentados en el resultado 1 y únicamente compensan las participaciones del Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal y Fondo de Fiscalización y Recaudación.

3/ Importe sin descontar las deducciones y afectaciones que se aplican a las participaciones federales, correspondientes a los municipios; asimismo, en los montos del FGP, FFM y FOFIR se consideran los importes de 15,169.0 miles de pesos, 2,686.0 miles de pesos y 796.5 miles de pesos por concepto del FEIEF, respectivamente.

4/ Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.

5/ Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal de acuerdo con la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios. (En Puebla, es el nombre que le dan a la distribución del FFM).

6/ El porcentaje del ISR distribuible a los municipios corresponde al 100.0% del monto enterado a la Federación, de la recaudación obtenida de ese impuesto en cada municipio, correspondiente a los salarios efectivamente pagados del personal subordinado en las dependencias de los municipios, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paramunicipales, y que cumplieron con la normativa federal respectiva, por lo que no aplican las operaciones señaladas en los títulos de las columnas, ya que los porcentajes referidos corresponden con lo asignado a los municipios.

7/ El monto del ISR por Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI) no está referido en las cifras presentadas en el resultado 1, ya que forman parte de los recursos de Otros Incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

8/ Porcentaje establecido en la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

FEIEF: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

N/A: No aplica.

4. Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), integrado por el FGP, el IEPS, el ISAN, el FOCO-ISAN, el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el ISR-EBI y el Impuesto Estatal Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos (este último se integra por recursos estatales, por lo cual no fue objeto de revisión en la presente auditoría)

Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que los cálculos y las estimaciones efectuadas por el Gobierno del Estado, las fuentes de información de las variables incluidas, se correspondieron con los coeficientes de distribución del FDM publicados en el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los recursos asignados en 2022 por la SHCP al estado de Puebla para el FGP, el IEPS, el ISAN, el FOCO-ISAN, el Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos y el ISR-EBI que integraron el FDM ascendieron a 36,066,709.5 miles de pesos, de los cuales se distribuyeron, a los municipios de la entidad 7,213,342.0 miles de pesos, como se detalla a continuación:

**DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL (FDM)
ENTRE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)**

Fondo o Incentivo	Monto distribuido (calculado) por el estado a los municipios	Porcentaje de las participaciones recibidas por el estado de Puebla, distribuidas entre sus municipios
Fondo General de Participaciones ^{1/}	6,905,024.5	20.0
Participaciones en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	119,396.4	20.0
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	136,863.8	20.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	26,309.6	20.0
Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos	79.5	20.0
Impuesto Sobre la Renta por Enajenación de Bienes Inmuebles	25,668.2	20.0
Total	7,213,342.0	N/A

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las memorias de cálculo de las participaciones distribuidas a los municipios del estado de Puebla para el ejercicio fiscal 2022 y el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

1/ El monto no incluye la parte del FEIEF que corresponde al Fondo General de Participaciones.
N/A: No aplica.

Fondo de Fomento Municipal (FFM) - Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal

Respecto de la distribución del FFM, se revisó el cálculo realizado con base en los coeficientes determinados por la entidad fiscalizada y se constató que se utilizaron las variables establecidas en la fórmula y las fuentes de información consideradas en la normativa y publicadas en el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los Municipios del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En el ejercicio 2022, se pagaron al estado 1,718,421.0 miles de pesos por concepto del FFM, los cuales se distribuyeron a los municipios con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local. El importe referido no incluyó los recursos del FEIEF (2,686.0 miles de pesos) correspondientes al FFM.

Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que en el ejercicio 2022 se pagaron al estado 1,923,909.5 miles de pesos por concepto del FOFIR, de los cuales, 384,781.9 miles de pesos, equivalentes al 20.0%, fueron distribuidos a los municipios. Este monto no incluyó el importe del FEIEF que correspondió al FOFIR por 796.5 miles de pesos y que se presenta en la tabla de la revisión del FEIEF.

Cabe mencionar que, en el cuarto trimestre de 2022, la SHCP notificó al Gobierno Estatal un ajuste en las cifras de recaudación del impuesto predial, lo que derivó en una modificación de los coeficientes de distribución del FFM, así como del FOFIR, lo cual no fue notificado a los municipios de la entidad ni aclarado en la publicación trimestral correspondiente. (Ver resultado 7: Transparencia en la distribución de los recursos).

Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel

Se comprobó que, en el ejercicio 2022, se pagaron a la entidad 606,457.6 miles de pesos por este fondo, de los cuales se distribuyeron a los municipios 121,291.5 miles de pesos, equivalentes al 20.0%, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo de Compensación (FOCO)

En el ejercicio 2022, se pagaron al estado 353,172.9 miles de pesos por concepto del Fondo de Compensación; de éstos, el Gobierno del Estado distribuyó a los municipios 70,634.6 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de este fondo, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Con la revisión de los oficios proporcionados por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, mediante los cuales la SHCP informó a la entidad fiscalizada, en el ejercicio fiscal 2022, la determinación de las participaciones federales por concepto de la recaudación del ISR que efectivamente se enteró a la Federación, correspondiente al salario de las personas que prestaron o desempeñaron un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa o en los organismos estatales, así como en los municipios y organismos municipales, pagados con participaciones federales o recursos propios, se determinó que el estado de Puebla recibió recursos por 4,352,453.8 miles de pesos por este concepto. Con el análisis de la relación anexa a los oficios remitidos por la SHCP para informar el importe del ISR participable para cada ente de la entidad federativa, se determinó que comprendieron 619,500.8 miles de pesos para los municipios y sus organismos paramunicipales.

Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)

Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que en el ejercicio 2022 se pagaron 82,513.5 miles de pesos a la entidad por concepto del FEIEF, de los cuales, distribuyó a sus municipios 18,651.5 miles de pesos, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local para el FGP, FFM y el FOFIR de la manera siguiente:

DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Total	Porcentaje de los recursos recibidos por el estado de Puebla, distribuidos entre los municipios
Fondo General de Participaciones	15,169.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal	2,686.0	100.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación	796.5	20.0
Total	18,651.5	N/A

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP y estados de cuenta bancarios proporcionados por la entidad fiscalizada.

N/A: No aplica.

Transferencia y control de los recursos

5. En relación con las transferencias de las participaciones federales a los municipios, el Gobierno del Estado de Puebla presentó la documentación siguiente:

- Estados de cuenta bancarios de las cuentas utilizadas para el pago de las participaciones federales a los municipios, de enero de 2022 a enero de 2023.

- Comprobantes del Sistema de Pagos Interbancarios (SPEI), de enero de 2022 a enero de 2023.
- Auxiliares contables de la cuenta bancaria, mediante la cual se transfirieron las participaciones federales a los municipios, de enero de 2022 a enero de 2023.
- Constancias de Liquidación de Participaciones, mediante las cuales la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla informó a los municipios de la entidad federativa el monto a recibir por concepto de participaciones federales en el periodo de enero de 2022 a enero de 2023.
- Comprobantes Fiscales Digitales por medio de Internet (CFDI) de los municipios al Gobierno del Estado, con los que acreditaron la entrega de los recursos de las participaciones federales de 2022 por fondo e incentivo.
- Oficios emitidos por los municipios de la entidad federativa, mediante los cuales informaron a la Secretaría de Finanzas del estado, los datos de las cuentas bancarias para la recepción de los recursos de las participaciones federales, así como los cambios solicitados para el ejercicio 2022.

El Gobierno del Estado de Puebla pagó a los 217 municipios de la entidad 10,146,634.3 miles de pesos por concepto de participaciones federales señaladas en los oficios de liquidación, en los que se incluyeron 18,651.5 miles de pesos referentes al FEIEF; de ese monto, se descontó el 3.1%, es decir, 316,894.6 miles de pesos por afectaciones que fueron aplicadas a los municipios del estado con cargo en las participaciones federales, por lo cual se les transfirió un monto neto de 9,829,739.7 miles de pesos.

El monto pagado (antes de deducciones y afectaciones) coincidió con el obtenido en la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno del Estado, conforme a la tabla siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS, DEDUCCIONES DE LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA

CUENTA PÚBLICA 2022

(Miles de pesos)

Concepto	Ramo 28	FEIEF	Monto
<i>Participaciones pagadas:</i>			
Fondo General de Participaciones (FGP) ^{1/}	6,905,024.5	15,169.0	6,920,193.5
Fondo de Fomento Municipal (FFM) ^{1/}	1,718,432.0 ^{2/}	2,686.0	1,721,118.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) ^{1/}	384,781.9	796.5	385,578.4
Fondo de Compensación (FOCO)	70,634.6		70,634.6
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	119,396.4		119,396.4
Participaciones Pagadas a la Venta final de Gasolina y Diésel	121,291.5		121,291.5
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)	26,309.6		26,309.6
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	136,863.8		136,863.8
Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)	619,500.8		619,500.8
Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos	79.5		79.5
Incentivo del ISR Por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI)	25,668.2		25,668.2
Subtotal Transferencias	10,127,982.8	18,651.5	10,146,634.3
<i>Deducciones:</i>			
Falta de Pago correspondiente, en materia de Retención y Entero del Impuesto Sobre la Renta (ISR)			3,186.3
Fideicomiso Fondo de Estabilización de los ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)			34,244.6
Anticipos Otorgados a Cuenta de Participaciones			62,506.5
Créditos con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)			3,731.7
Fortalecimiento de los Servicios de Salud a través de la Asignación de una Ambulancia de Urgencias Avanzadas			9,160.5
Programas de Desayunos Escolares del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)			25,581.8
Fideicomisos Municipales			178,483.2
Subtotal Deducciones			316,894.6
Total Neto Pagado			9,829,739.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el Gobierno del Estado de Puebla, hojas de liquidación emitidas por la SPF a los municipios del estado, comprobantes fiscales digitales por Internet (CFDI), comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), estados de cuenta bancarios, actas de cabildo, mandatos, contratos de fideicomisos y oficios de solicitud de afectación de participaciones.

1/ Incluye los recursos del FEIEF 2022, conforme a la distribución presentada en el resultado 4.

2/ Existe un saldo de 11.0 miles de pesos pendiente por descontar al municipio de Atlequizayán derivado del Primer ajuste cuatrimestral de 2021 por recursos insuficientes, por lo que hay una diferencia entre la cifra presentada en la tabla del resultado 3 referente a la distribución del FFM y lo pagado por la SPF.

Con base en la revisión de la transferencia de las participaciones federales de 2022 a los 217 municipios del estado de Puebla, se determinó que se pagaron los recursos obtenidos de la aplicación de las fórmulas de distribución, en las cuentas habilitadas para tales fines, de conformidad con la normativa.

Por otro lado, se identificaron retrasos en la ministración de los recursos del ISAN de junio a 70 municipios del estado debido a una falla en el sistema bancario, lo cual no fue atribuible a la entidad fiscalizada; no obstante, como consecuencia del retraso en los pagos

correspondientes, la SPF calculó y pagó intereses, a los 70 municipios afectados, por 2.2 miles de pesos en diciembre de 2022.

6. En los 217 municipios de la entidad federativa se realizaron deducciones con cargo en las participaciones federales por 316,894.6 miles de pesos, de los cuales, 297,177.5 miles de pesos se aplicaron al FGP y los 19,717.1 miles de pesos restantes al FFM, cuyo análisis se describe a continuación:

DEDUCCIONES APLICADAS A LAS PARTICIPACIONES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Deducciones	Concepto	Número de municipios	Monto
Federales	Falta de Pago correspondiente, en materia de Retención y Entero del Impuesto Sobre la Renta (ISR)	3	3,186.3
	Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) 2020	217	34,244.6
	Anticipos Otorgados a Cuenta de las Participaciones	48	62,506.5
	Crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	1	3,731.7
Estatales	Fortalecimiento de los Servicios de Salud a través de la asignación de una ambulancia de urgencias avanzadas	12	9,160.5
	Programa de Desayunos Escolares del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	217	25,581.8
	Fideicomisos Municipales	8	178,483.2
Total			316,894.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las CLC entregas a los municipios del estado; actas de cabildo; mandatos; contratos; oficios de solicitud de afectación y estados de cuenta bancarios.

DEDUCCIONES FEDERALES

Falta de Pago correspondiente, en materia de Retención y Entero del Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Se realizaron afectaciones a las participaciones federales de los municipios de Chapulco, Chignautla y San Nicolás Buenos Aires, debido a la omisión del entero del ISR a cargo de sus trabajadores, por un monto de 3,186.3 miles de pesos, las cuales fueron solicitadas por la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF)

La Secretaría de Planeación y Finanzas retuvo 34,244.6 miles de pesos por el Fideicomiso Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) otorgado entre agosto y diciembre de 2020, a los 217 municipios de la entidad, los cuales no se descontaron en 2021 para no afectar las finanzas de los municipios.

DEDUCCIONES ESTATALES

Anticipos Otorgados a Cuenta de las Participaciones

Se aplicaron deducciones en 48 municipios por 62,506.5 miles de pesos, por los anticipos otorgados a cuenta de las participaciones federales del ejercicio 2022, los cuales estuvieron debidamente soportados con las solicitudes de los municipios, actas de cabildo, constancias de mayoría, mandatos irrevocables y pagarés firmados.

Crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)

El municipio de Huauchinango contrató un crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), en 2013, el cual estuvo amparado por ese contrato, el decreto de autorización municipal, el mandato irrevocable y su debida inscripción en los registros estatal y federal de deuda; se descontaron 3,731.7 miles de pesos en 2022 a sus participaciones federales, los cuales fueron transferidos a BANOBRAS.

Fortalecimiento de los Servicios de Salud a través de la asignación de una ambulancia de urgencias avanzadas

En 2022, 12 municipios de la entidad se adhirieron al Programa de Fortalecimiento de los Servicios de Salud a través de la asignación de una ambulancia de urgencias avanzadas; mediante un convenio de coordinación, actas de cabildo y mandatos irrevocables. El estado descontó 9,160.5 miles de pesos a sus participaciones por este concepto, los cuales fueron pagados a los Servicios de Salud del Estado de Puebla.

Programa de Desayunos Escolares del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)

De mayo a diciembre de 2022, los 217 municipios de la entidad se adhirieron al Programa de Desayunos Escolares, mediante la formalización de un convenio de coordinación, actas de cabildo y mandatos irrevocables. Con motivo de lo anterior, se les descontaron 25,581.8 miles de pesos de sus participaciones por este concepto, los cuales fueron pagados al Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (SEDIF).

Fideicomisos Municipales

Para 8 municipios de la entidad existieron contratos de Fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago, con objeto de servir, entre otros fines, como mecanismo de recepción de un porcentaje de participaciones federales, así como mecanismo de pago de las obligaciones que deriven de los créditos contratados por los municipios; en 2022 se validó la deducción y pago a los terceros correspondientes por 178,483.2 miles de pesos por este concepto. Es importante señalar que, en diciembre de 2022, se le dedujeron al municipio de Atlixco 1,447.9 miles de pesos del FFM, monto que debió ser descontado al FGP, ya que el contrato estipula que al FFM se le descontarán de manera mensual 424.7 miles de pesos, por lo que se aplicaron deducciones adicionales por 1,023.2 miles de pesos, los cuales fueron

transferidos al fideicomiso correspondiente y no constituyeron un daño directo a la hacienda municipal. (Ver resultado 8: áreas de mejora).

El 27 de junio de 2018 se publicó, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el ACUERDO del Secretario de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado, por el que establece la Normativa para el Otorgamiento de Anticipos a cuenta de Participaciones o Apoyos Financieros Temporales.

Transparencia en la distribución de los recursos

7. Con la revisión de la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Puebla, respecto del cumplimiento de lo dispuesto en materia de transparencia, establecido en el ACUERDO 02/2014 por el que se expiden los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, se constató lo siguiente:

- **Acuerdo administrativo por el cual se da a conocer la distribución de los recursos de participaciones a municipios**

El 14 de febrero de 2022 se publicó, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el ACUERDO de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión, Deuda y Otras Obligaciones de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones correspondientes a los Municipios del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 2022, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual incluyó el calendario de entrega, los porcentajes, las fórmulas de distribución, las variables utilizadas y los montos estimados para cada municipio de la entidad, de las participaciones federales e incentivos 2022. Para el Censo de Población y Vivienda 2020, el INEGI no elaboró ni publicó el indicador de ingresos requerido por la fórmula de distribución del FDM, por lo cual sugirió considerar otras variables para su cálculo; no obstante, este cambio no fue notificado ni publicado por la SPF en el mencionado ACUERDO. (Ver resultado 8: áreas de mejora).

- **Publicaciones trimestrales del importe de participaciones entregadas en 2022**

En las publicaciones trimestrales se informaron los montos distribuidos y pagados a los municipios, para cada uno de los fondos que integraron las participaciones federales, los cuales resultaron de la aplicación de las fórmulas de distribución correspondientes, de manera trimestral y mensual, incluidos los ajustes, así como el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). Las cuatro publicaciones se realizaron antes del día 15 del mes siguiente al del término del trimestre correspondiente (8 de abril, 14 de julio, 11 de octubre de 2022 y 12 de enero de 2023), como lo indica la normativa. Los montos publicados coincidieron con los efectivamente pagados a los municipios del estado antes de deducciones. En el cuarto trimestre de 2022, la SHCP notificó al Gobierno Estatal un ajuste en

las cifras de recaudación del impuesto predial, lo que derivó en una modificación de los coeficientes de distribución del FFM, así como del FOFIR, lo cual no fue notificado a los municipios de la entidad ni aclarado en la publicación trimestral correspondiente. (Ver resultado 8: áreas de mejora).

- **Ajuste definitivo del ejercicio 2021**

El 29 de junio de 2022 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el “ACUERDO del Encargado de Despacho de la Dirección de Deuda Pública en la Unidad de Inversión, Deuda y Otras Obligaciones de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, que tiene por objeto publicar el ajuste del Ejercicio Fiscal 2021 de las participaciones correspondientes a los Municipios del Estado de Puebla, de conformidad con el penúltimo párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal”, el cual incluyó las variables, las fórmulas de distribución y el cálculo que dio origen a los saldos totales a cargo o a favor de cada uno de los municipios, correspondientes al ajuste definitivo de 2021.

- **Publicación de la información en el sitio oficial de internet**

La Secretaría de Planeación y Finanzas habilitó dentro de su sitio oficial de internet, <https://spf.puebla.gob.mx/participaciones-a-municipios>, el apartado denominado “Participaciones a Municipios”, en el cual fue posible acceder directamente a los acuerdos trimestrales publicados para el ejercicio 2022, en formato PDF.

- **Información proporcionada a la SHCP**

Se constató el envío a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP, de los archivos electrónicos (con el detalle mensual y trimestral) correspondientes a las publicaciones de los informes trimestrales de 2022 y el ajuste definitivo de 2021, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, de las participaciones federales pagadas a los municipios de la entidad; asimismo, mediante un oficio del 9 de mayo de 2022, se verificó la entrega a la UCEF de las cifras sobre la recaudación de los impuestos y derechos locales que realizaron los municipios y la entidad federativa en 2021.

Fortalezas y áreas de mejora

8. La gestión del proceso de distribución de las participaciones federales e incentivos 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 ese proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Distribución de las participaciones federales e incentivos a los municipios de la entidad

- La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de un Manual de Normas y Lineamientos para la Administración del Presupuesto, de un acuerdo y de un reglamento interior, en el cual se establecieron las actividades, áreas y responsables del proceso de distribución y ministración de las participaciones federales a los municipios.
- Se dispuso de fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales a los municipios, aprobadas por la legislatura local, para todos los fondos e incentivos del Ramo General 28.
- La normativa local prevé la distribución de las participaciones federales a los municipios del estado en un porcentaje igual al establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.
- Se verificó la correcta elaboración y aplicación de los coeficientes de distribución para los fondos e incentivos participables.

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Se verificó la transferencia a los 217 municipios de sus participaciones federales, en las cuentas habilitadas para tal efecto, de conformidad con los montos obtenidos de la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno Estatal.
- Las deducciones aplicadas a las participaciones federales de los municipios se encontraron debidamente justificadas y se constató el pago a los terceros correspondientes.

Generación, entrega y difusión de la información

- La Secretaría de Planeación y Finanzas habilitó en su página oficial de internet un apartado denominado “Participaciones a Municipios” en el que se dieron a conocer los montos pagados a los municipios, de cada uno de los fondos que integran las participaciones federales, los cuales resultaron de la aplicación de las fórmulas de distribución correspondientes, en forma mensual y trimestral, incluidos los ajustes definitivos; las publicaciones trimestrales se realizaron en tiempo y en forma de conformidad con la normativa.
- Se entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información sobre la recaudación de los impuestos y derechos locales de los municipios del ejercicio anterior, en los formatos correspondientes, así como sus publicaciones mensuales, trimestrales y los ajustes correspondientes.

ÁREAS DE MEJORA

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Se aplicaron deducciones adicionales por 1,023.2 miles de pesos al FFM del municipio de Atlixco en diciembre de 2022, las cuales debieron ser aplicadas a los recursos del FGP.

Generación, entrega y difusión de la información

- Para el Censo de Población y Vivienda 2020, el INEGI no elaboró ni publicó el indicador de ingresos requerido por la fórmula de distribución del FDM, por lo cual le sugirió, a la entidad fiscalizada, considerar otras variables para su cálculo; no obstante, este cambio no fue notificado ni publicado por la SPF.
- En el cuarto trimestre de 2022, la SHCP notificó al Gobierno Estatal un ajuste en las cifras de recaudación del impuesto predial, lo que derivó en una modificación de los coeficientes de distribución del FFM, así como del FOFIR, lo cual no fue notificado a los municipios de la entidad ni aclarado en la publicación trimestral correspondiente.

El Gobierno del Estado de Puebla, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control para que se atiendan las áreas de mejora detectadas en la revisión, así como los mecanismos de atención acordados y se garantice que las deducciones y afectaciones realizadas a los municipios de la entidad, con cargo en sus participaciones federales, se encuentren debidamente justificadas, documentadas y calculadas, de conformidad con la normativa aplicable; asimismo, proporcionó la minuta de la reunión celebrada en la Dirección de Deuda Pública de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla, con el fin de acordar mecanismos de control respecto de la publicación de cambios o actualizaciones, derivados del proceso de distribución de participaciones federales a los municipios de la entidad, la publicación de los ajustes correspondientes, así como los cambios o actualizaciones en las cifras de recaudación del impuesto predial que afecten los coeficientes de distribución de los recursos, en los términos establecidos en la normativa aplicable, por lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad federativa, por el Gobierno del Estado de Puebla, el importe auditado fue de 10,127,971.8 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto.

Adicionalmente, se fiscalizaron 18,651.5 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas transferidos por la Federación durante el ejercicio 2022, por lo que el monto total auditado fue de 10,146,623.3 miles de pesos.

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

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla distribuyó entre los municipios las participaciones federales de conformidad con lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios (LCHEPyM).

Se pagaron los recursos correspondientes a los municipios, en las cuentas habilitadas para tales fines, en los montos establecidos en la normativa; asimismo, en los 217 municipios de la entidad federativa se llevaron a cabo deducciones con cargo en sus participaciones federales, las cuales estuvieron debidamente justificadas.

En relación con las deducciones aplicadas al municipio de Atlixco en diciembre de 2022, se descontaron 1,023.2 al FFM, las cuales debieron ser aplicadas a los recursos del FGP; asimismo, para el Censo de Población y Vivienda 2020 el INEGI no elaboró ni publicó el indicador de ingresos requerido por la fórmula de distribución del FDM, por lo cual sugirió considerar otras variables para su cálculo; no obstante, este cambio no fue notificado ni publicado por la SPF y en el cuarto trimestre de 2022, la SHCP notificó al Gobierno Estatal un ajuste en las cifras de recaudación del impuesto predial, lo que derivó en una modificación de los coeficientes de distribución del FFM, así como del FOFIR, lo cual no fue notificado a los municipios de la entidad ni aclarado en la publicación trimestral correspondiente.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Puebla realizó, en general, una gestión adecuada de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

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. Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa.
2. Distribución de las participaciones federales por fondo.
3. Transferencia y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa

Verificar la recepción de las participaciones federales pagadas por la Federación a la entidad federativa.

2. Distribución de las participaciones federales por fondo

Identificar la existencia de disposiciones de carácter general y de fórmulas o criterios de distribución entre los municipios, de los fondos e incentivos participables aprobados por la Legislatura Local.

Asimismo, revisar que se distribuyó entre los municipios, el importe que por ley les correspondió de los fondos e incentivos participables, con base en la fórmula o criterios establecidos en la normativa.

3. Transferencia y control de los recursos

Constatar que la entidad federativa transfirió los recursos de las participaciones federales a los municipios en los montos y plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y la normativa local.

Verificar que las deducciones y afectaciones realizadas a los municipios, de los recursos por participaciones federales, estuvieron debidamente justificadas y documentadas y pagadas a los terceros correspondientes.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó la información sobre la distribución y entrega de las participaciones federales a los municipios, de acuerdo con la normativa.

Asimismo, constatar que cumplió con la entrega a la SHCP de la información correspondiente a la recaudación de impuestos y derechos locales y los correos electrónicos con los que se informa el cumplimiento de las publicaciones establecidas en la normativa.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene la entidad federativa respecto de los procesos de cálculo, distribución, pago y las deducciones de las participaciones federales.

Áreas Revisadas

La Dirección de Contabilidad (DC), la Dirección de Deuda Pública (DDP) y la Dirección de Tesorería (DT), todas de la Secretaría de Planeación y Finanzas (SPF) del Gobierno del Estado de Puebla.