

Gobierno del Estado de México

Distribución de las Participaciones Federales

Auditoría De Cumplimiento: 2019-A-15000-19-0725-2020

725-DE-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	29,170,690.2
Muestra Auditada	29,170,690.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 29,170,690.2 miles de pesos de las participaciones federales, que incluyen 1,347,794.6 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, transferidos por la Federación al Estado de México durante el ejercicio 2019, para su distribución entre los municipios, se seleccionó para su revisión una muestra de 29,170,690.2 miles de pesos, que significaron el 100.0% de dichos recursos.

Antecedentes

Las participaciones federales son recursos que se transfieren a las entidades federativas y municipios por haberse adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual entró en vigor en 1980. Se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, dentro del Ramo General 28, y se consideran como parte del gasto federalizado.

Estos recursos constituyen una proporción importante del gasto federalizado; en 2019, significaron el 45.7% de este gasto y en los últimos años ese valor se ha incrementado ya que, por ejemplo, en el periodo 2000-2015 representaron el 39.9%, mientras que en el lapso 2016-2019, fue el 42.2%.

Para las entidades federativas, las participaciones federales constituyen una parte destacada de sus ingresos, en 2019, significaron el 36.4% de éstos; asimismo significaron una relevante fuente de ingreso de los municipios, en 2019 significaron en promedio el 41.3% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento.¹

¹ La información de los municipios se reporta únicamente para 1,554 municipios, de los 2,452 existentes en el país en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) fue emitida el 27 de diciembre de 1978 para crear el SNCF y establecer las normas para su funcionamiento; este ordenamiento fue vigente a partir de 1980.

La base del SNCF consiste en que las entidades federativas y municipios dejan en suspenso el cobro de los impuestos previstos en el Convenio de Adhesión y sus anexos, para cederlo a la Federación, a cambio de lo cual, ésta les hace partícipes de una parte de los ingresos obtenidos por un conjunto de impuestos y derechos, de acuerdo con la LCF.

Además del objetivo de hacer más eficiente la recaudación de los impuestos, cuyo cobro se dejó en suspenso por las entidades federativas, para cederlo a la Federación, otra finalidad del SNCF fue evitar la doble tributación, que era la situación que se presentaba en algunos impuestos, antes de la entrada en vigor de dicho sistema.

Los términos de adhesión de las entidades federativas al SNCF, es decir, sus derechos y compromisos, están contenidos para cada entidad en el Convenio de Adhesión respectivo, así como en sus anexos; estos convenios fueron celebrados en 1979 y tuvieron vigencia a partir de 1980.

Asimismo, las entidades federativas suscribieron un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, incluidos sus anexos. Mediante este convenio se otorgan, por parte de la Federación a las entidades federativas y, en su caso, a sus municipios, funciones de administración de los ingresos federales coordinados y el ejercicio de las facultades en materia fiscal. Por la realización de esas actividades, los gobiernos locales perciben los denominados Incentivos Económicos.

Un concepto fundamental de la LCF es 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), así como por los derechos de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por dichas contribuciones y por los conceptos previstos en el artículo 2º. de la LCF. Su importe 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 se han previsto los fondos e incentivos siguientes: Fondo General de Participaciones (FGP); Fondo de Fomento Municipal (FFM); Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR); Fondo de Compensación; Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI); Fondo del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS); Fondo del 0.136% de la Recaudación Federal Participable; Participaciones a Municipios por donde se Exportan Hidrocarburos; Incentivos por la Venta Final de Gasolina y Diésel; Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR); Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia); Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN) e Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Asimismo, por medio de la firma de un Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos, se incluyen como participaciones federales los rubros del Fondo de Compensación del Régimen de Pequeños Contribuyentes y del Régimen de Intermedios, así como Otros Incentivos.

En la LCF se establecen los fondos que están vinculados, en la determinación de su importe, con la RFP. Al respecto, se señala que el FPG se constituirá, entre otros conceptos, por el 20.0% de dicha recaudación; 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.

Un aspecto fundamental del SNCF es la disposición de que una parte de las participaciones federales y de los incentivos se deberá entregar a los municipios. Al respecto, la LCF define la modalidad y los porcentajes que las entidades federativas deben entregar de los fondos e incentivos participables a los municipios, en la mayoría de los casos ese ordenamiento dispone que sea el 20.0% de los recursos asignados, aunque en el caso del FFM es el 100.0%.

En el caso del Fondo del ISR, los municipios recibirán de las entidades federativas el total de los recursos que la Federación les reintegró, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por concepto de ese impuesto pagado por los municipios, determinado por los sueldos y salarios del personal que laboró en las administraciones municipales, cuyo pago fue financiado con recursos propios o participaciones federales, y que además cumplieron con la normativa federal aplicable a la devolución de ese impuesto.

Los porcentajes establecidos en la LCF son los mínimos que se deberán entregar a los municipios de las participaciones e incentivos participables; no obstante, la ley en la materia, de cada entidad federativa, puede indicar un porcentaje superior. Así, por ejemplo, en el caso del FGP, en 2019, la ley respectiva de 11 entidades federativas dispone que se entregue un mayor porcentaje.

Por ello, en 2019, de acuerdo con la información de las auditorías practicadas a la distribución de las participaciones federales, las 32 entidades federativas pagaron a sus municipios, en promedio, el 20.8% del FGP.

Por su monto este es el fondo más importante, se constituye por el 20.0% de la RFP. Adicionalmente, se le incorpora el impuesto recaudado en 1989 por las entidades federativas, por concepto de las bases especiales de tributación, actualizado en los términos del artículo 2º. de la LCF. En 2019, este fondo significó el 71.5% del total de las participaciones federales e incentivos pagados por la Federación a las entidades federativas y municipios.

El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) es un mecanismo mediante el cual se compensa una baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, originada por una disminución en la RFP observada respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Estos recursos se distribuyen a los municipios en el mismo porcentaje de los fondos que compensan; a saber, el Fondo General de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización y Recaudación y las participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable.

En 2019, se otorgaron recursos del FEIEF a las entidades federativas y municipios, debido a que se presentó en este ejercicio una disminución de la Recaudación Federal Participable.

De acuerdo con las reformas constitucionales del 27 de mayo de 2015, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) deberá realizar la fiscalización de las participaciones federales.

Al efecto, en los artículos 47 y 50 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) se establece, que la fiscalización de las participaciones federales comprende:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales.
- II. La oportunidad en la ministración de los recursos.
- III. El ejercicio de los recursos conforme a 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, conforme a lo previsto en los presupuestos locales.
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.
- VI. El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3-B de la LCF, en materia del ISR, referente a que las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal participarán al 100.0% de la recaudación que se obtenga de ese impuesto que efectivamente se entere a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias de la entidad federativa, del municipio o demarcación territorial de la Ciudad de México, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paraestatales y paramunicipales.

La estrategia que la ASF consideró para realizar la fiscalización de la distribución y ministración de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2019 comprendió la realización de:

- Una auditoría a la SHCP para constatar que la distribución y ministración 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. En este caso los aspectos revisados fueron los siguientes:
 - a) Que las entidades federativas dispusieran de fórmulas y criterios de distribución de las participaciones federales que correspondan a los municipios, aprobadas por las legislaturas locales.
 - b) La correcta aplicación de las fórmulas y criterios de distribución de los recursos que debieron entregarse a los municipios de cada entidad federativa.
 - c) El pago de los recursos de las participaciones federales a los municipios en los plazos y términos que establece la normativa.
 - d) Que las deducciones y afectaciones, realizadas a las participaciones federales de los municipios, estuvieron debidamente fundamentadas y acreditadas.
 - e) Que las deducciones y afectaciones, realizadas a las participaciones de los municipios, fueron pagadas a los terceros respectivos por cuenta de los municipios correspondientes.
 - f) El cumplimiento, en materia de transparencia, de las disposiciones que determina la LCF.

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 a que ese proceso sea transparente y conforme a la ley. Por ello, un apartado fundamental de los informes de auditoría es la identificación de las áreas de mejora de ese proceso, cuya atención contribuya a que sea cada vez más eficiente y transparente. Al respecto, la ASF ha documentado, en una publicación específica, el impacto que ha tenido su revisión por esta Entidad de Fiscalización Superior.

En el marco de la revisión de las Cuentas Públicas de 2016 a 2018, en cada ejercicio, la ASF realizó 33 auditorías a la distribución de las participaciones federales; una por entidad federativa, así como una a la SHCP. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2019 se mantuvo esa estrategia y cobertura, lo que permite tener una visión integral de ese proceso.

En la fiscalización al proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, con base en los resultados de las auditorías practicadas, se acuerdan con los gobiernos de las entidades federativas las acciones para atender las áreas de mejora que presente el proceso fiscalizado, a fin de apoyar su desarrollo ajustado a la normativa.

En el caso del Estado de México, con el fin de conocer los principales aspectos del contexto y antecedentes en los que se realizó la auditoría practicada en la Cuenta Pública 2019, cuyos resultados se muestran en este informe de auditoría a continuación se presentan las acciones más importantes que se han realizado en ese sentido.

Se publicó en el periódico oficial del Estado de México “Gaceta de Gobierno”, el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Política Fiscal, en septiembre de 2017, en el que se describen los procesos de cálculo, distribución, liquidación y pago de las participaciones federales a los municipios.

El Gobierno del Estado solicitó a los 125 municipios de la entidad que enviaran a la Contaduría General Gubernamental del Estado de México (CGGEM) los CFDI en formato PDF y XML, por concepto de ingresos de las participaciones federales, ya que anteriormente no se realizaban.

Se establecieron las acciones de control necesarias entre las áreas de la Secretaría de Finanzas del Estado, responsables de la distribución de los recursos de las participaciones federales, a fin de que la liquidación a los municipios, de los recursos del Fondo de Compensación y Venta Final de Gasolina y Diésel, se realice con estricto cumplimiento de lo señalado en el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal, debido a que anteriormente se pagaba este recurso al final del mes en que lo recibía el Gobierno del Estado.

Asimismo, la Dirección General de Política Fiscal solicitó a la Contraloría Interna, ambas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, que para el ejercicio fiscal 2018 se incluyera en su programa anual de auditorías, la revisión del proceso de cálculo, distribución, liquidación y pago de las participaciones federales a los municipios, ya que anteriormente no se realizaban estas revisiones.

Las acciones llevadas a cabo de manera conjunta entre la entidad fiscalizada y la Auditoría Superior de la Federación, han permitido una disminución de las irregularidades en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

Resultados

Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF), se verificó que la entidad federativa recibió, de acuerdo con el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de conformidad con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019, por concepto de participaciones federales (incluidos otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal), un total de 126,733,021.3 miles de pesos, que incluyen 5,551,795.8 miles de pesos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), y se integró por los fondos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES, FEIEF E INCENTIVOS PAGADOS AL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de Pesos)

Fondo o incentivo	Ramo 28	FEIEF ^{1/}	Total
Fondo General de Participaciones	89,636,199.1	5,151,713.7	94,787,912.8
Fondo de Fomento Municipal	3,008,587.7	234,821.6	3,243,409.3
Fondo de Fiscalización y Recaudación	4,464,696.7	165,260.5	4,629,957.2
Fondo de Compensación (FOCO)	401,131.8	0.0	401,131.8
Participaciones en el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	1,785,360.1	0.0	1,785,360.1
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel ^{2/}	2,381,989.7	0.0	2,381,989.7 ^{4/}
Fondo del ISR	12,856,821.2	0.0	12,856,821.2
Tenencia o Uso de Vehículos	278.7	0.0	278.7 ^{4/}
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	282,016.1	0.0	282,016.1
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	1,172,124.9	0.0	1,172,124.9
Fondo de Compensación de Repecos-Intermedios ^{3/}	107,134.2	0.0	107,134.2
Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ^{3/}	5,084,885.3	0.0	5,084,885.3
TOTAL	121,181,225.5	5,551,795.8	126,733,021.3

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019, Cuentas por Liquidar Certificadas, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, recibos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, Cuenta Mensual Comprobada, reportes detallados mensuales consolidados, y estados de cuenta bancarios.

1/ Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas.

2/ Incluye recursos autoliquidables por un importe de 10,976.5 miles de pesos; estos recursos son participables a los municipios.

3/ No formaron parte de la muestra de auditoría, debido a que no son participables a los municipios

4/ Los montos de estos fondos no coinciden con los registros de la CP 2019, debido a que, en los reportados por el Gobierno del Estado de México (autoliquidables), la SHCP consideró gastos de ejecución como si fueran participables a los municipios, por lo que, en el caso de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, la SHCP consideró 2,382,220.9 miles de pesos; sin embargo, el monto que manejó el estado fue de 2,381,989.7 miles de pesos; de este último importe el estado reportó 10,976.5 miles de pesos del incentivo y en el caso de Tenencia o Uso de Vehículos, el monto reportado por la entidad federativa fue de 278.7 miles de pesos y el registrado en la CP 2019 fue de 463.9 miles de pesos.

Durante 2019 se activó el fideicomiso denominado Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que es un fondo del Ramo General 23 (Provisiones Salariales y Económicas), debido a que se registró una disminución en la Recaudación Federal Participable, respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. La finalidad de este fondo es compensar, en términos de la ley, la disminución en las participaciones vinculadas con dicha recaudación, por lo que la entrega de estos recursos se informó de manera conjunta con las participaciones federales.

El Estado de México recibió del FEIEF 5,551,795.8 miles de pesos, de los cuales 507,026.6 miles de pesos correspondieron al segundo trimestre, 1,558,690.8 miles de pesos al tercer trimestre, y 3,486,078.4 miles de pesos al cuarto trimestre, como se detalla a continuación:

RAMO GENERAL 23: FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de Pesos)

Fondo o incentivo	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto Trimestre	Total
Fondo General de Participaciones	507,026.6	1,523,257.4	3,121,429.7	5,151,713.7
Fondo de Fomento Municipal	0.0	1,123.8	233,697.8	234,821.6
Fondo de Fiscalización y Recaudación	0.0	34,309.6	130,950.9	165,260.5
Total	507,026.6	1,558,690.8	3,486,078.4	5,551,795.8

FUENTE: Cuentas por Liquidar Certificadas, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, recibos de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México y estados de cuenta bancarios.

Distribución de las participaciones federales por fondo

2. Se verificó que la entidad fiscalizada dispuso de una fórmula para la distribución de la Recaudación Estatal Participable (REP) que, de conformidad con lo establecido en el artículo 221 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM), se integró de los fondos e incentivos que se detallan a continuación:

A. Fondos Federales

- I. 20.0% Fondo General de Participaciones (FGP).
- II. 100.0% Fondo de Fomento Municipal (FFM).
- III. 20.0% Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
- IV. 50.0% Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
- V. 50.0% Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN).
- VI. 20.0% Tenencia o Uso de Vehículos.

B. Fondos Estatales

- I. 30.0% Impuesto local sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- II. 35.0% Impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- III. 50.0% Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos.
- IV. 20.0% Impuesto estatal a la venta final de bebidas con contenido alcohólico.

La Recaudación Estatal Participable se calculó con base en la fórmula siguiente:

$$REP_{i,t} = REP_{2017} + (R_t - R_{2017})(0.3C1_{i,t} + 0.7C2_{i,t})$$

La fórmula consideró un año base, es decir la REP pagada a los municipios en el ejercicio fiscal 2017 (REP_{2017}), más el incremento obtenido de la REP del año en que se efectúa el cálculo respecto a la del año 2017 ($R_t - R_{2017}$); dicho incremento es multiplicado por el factor de población de cada municipio ($C1_{i,t}$), el cual tuvo una ponderación del 30.0% y un segundo factor ($C2_{i,t}$) que significó el 70.0%, construido a partir de la recaudación del Impuesto Predial y Derechos de Agua Potable y Drenaje de cada municipio, contenida en la última Cuenta Pública oficial con la que disponga el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM); el promedio móvil de las últimas tres tasas de crecimiento de la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua Potable y Drenaje del municipio, contenidas en las Cuentas Públicas oficiales dadas a conocer por el OSFEM; y el inverso multiplicativo de la REP que el municipio recibió en el ejercicio fiscal 2017, en relación con el total del inverso multiplicativo de la REP de 2017.

El coeficiente de población ($C1_{i,t}$), se construyó con base en el número de habitantes de acuerdo con la información estadística de la Encuesta Intercensal 2015.

Cabe mencionar que los recursos de los fondos que conforman la REP son transferidos de la Federación al Gobierno del Estado en la segunda quincena de cada mes y la Secretaría de Finanzas los distribuye al mes siguiente, por lo que, para los recursos distribuidos en el mes de enero de 2020 que correspondieron al mes de diciembre de 2019, existieron cambios en los porcentajes del ISAN y del FOCO-ISAN, ya que pasaron del 50.0% al 20.0%, conforme a la modificación del Código Financiero del Estado de México y Municipios para el año 2020.

La SF fue la responsable de administrar el impuesto predial de 86 de los 125 municipios que integran la entidad federativa, los cuales celebraron un convenio de coordinación con esa secretaría para tal efecto; estos municipios tuvieron el derecho de recibir el 30.0% del excedente del Fondo de Fomento Municipal. La fórmula que se aplicó para la distribución de éste, se realizó con base en el cálculo de un coeficiente ($CP_{i,t}$) determinado por un valor mínimo ($I_{i,t}$) que se obtuvo del incremento de la recaudación predial ($RC_{i,t}$) de 2016 a 2017 (para el cálculo de los meses de febrero a junio de 2019) y de 2017 a 2018 (para los meses de julio de 2019 a enero de 2020) y el número 2, y el valor obtenido se multiplicó por la población del municipio (PM_i) correspondiente.

$$CP_{i,t} = \frac{I_{i,t} * PM_i}{\sum_i^{113} I_{i,t} * PM_i} * 100$$

$$I_{i,t} = \min \left\{ \frac{RC_{i,t-1}}{RC_{i,t-2}}, 2 \right\}$$

De acuerdo con lo anterior, se determinó que para los fondos e incentivos que conforman la Recaudación Estatal Participable existieron criterios de distribución del importe que de acuerdo con la ley les corresponde a los municipios, los cuales fueron aprobados por la legislatura local.

3. Se verificó que se establecieron criterios para la distribución del 50.0% del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) entre los municipios de la entidad federativa, conforme a tres elementos; el primero correspondió al importe que recibió cada municipio en el año inmediato anterior al año de cálculo ($F_{i,t-1}$); la segunda variable que se consideró fue el crecimiento del fondo entre el año de cálculo y el año inmediato anterior ($F_t - F_{t-1}$); este incremento fue ponderado por la población de cada municipio en relación con la población total del estado ($CP_{i,t}$), de acuerdo con la última información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

$$F_{i,t} = (F_{i,t-1}) + (F_t - F_{t-1})(CP_{i,t})$$

Cabe mencionar que, para los recursos distribuidos en el mes de enero de 2020 que correspondieron a diciembre de 2019, existieron cambios en el porcentaje correspondiente a los municipios, ya que pasaron del 50.0% al 20.0%, conforme a la modificación del Código Financiero del Estado de México y Municipios para el ejercicio fiscal 2020.

4. Se establecieron criterios para la distribución del 20.0% de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y del 20.0% del Fondo de Compensación (FOCO) entre los municipios de la entidad federativa, conforme a los ordenamientos siguientes: la primera parte se distribuyó en un 70.0% con base en el número de habitantes por municipio, y la segunda, en un 30.0%, distribuido en partes iguales a los 125 municipios.

De acuerdo con lo anterior, se determinó que para las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel y para el FOCO, existieron criterios para su distribución a los municipios, los cuales fueron aprobados por la legislatura local.

5. Se constató que en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, se establecieron criterios para la distribución del 100.0% de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que cada municipio efectivamente enteró a la Federación, correspondiente al salario del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado en el municipio, así como en sus entidades paramunicipales.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, respecto de las participaciones federales pagadas en 2019 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se verificó que para los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, el estado distribuyó y pagó a los municipios recursos por el porcentaje que se indica a continuación:

Grupo Funcional Desarrollo Económico/Gasto Federalizado

PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF PAGADAS AL ESTADO DE MÉXICO Y DISTRIBUIDAS Y PAGADAS A SUS MUNICIPIOS,
EN LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA
CUENTA PÚBLICA 2019
(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 ^{3/}	Porcentaje de las participaciones federales distribuidas a los municipios	Monto pagado por el estado a los municipios ^{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 el CFEMM ^{4/}
	(A)	(B)	(C)	(D) = (C) / (B)	(E)	(F) = (E) / (B)	(G)	(H)
Fondo General de Participaciones (FGP)	89,636,199.1	94,787,912.8	18,957,582.6	20.0	18,957,582.6	20.0	20.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	3,008,587.7	3,243,409.3	3,243,409.3	100.0	3,243,409.3	100.0	100.0	100.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	4,464,696.7	4,629,957.2	2,236,478.1	48.3	2,236,478.1	48.3	20.0	50.0 ^{7/}
Fondo de Compensación (FOCO)	401,131.8	401,131.8	80,226.4	20.0	80,226.4	20.0	20.0	20.0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	1,785,360.1	1,785,360.1	357,072.1	20.0	357,072.1	20.0	20.0	20.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel ^{5/}	2,381,989.7	2,381,989.7	476,397.9	20.0	476,397.9	20.0	20.0	20.0
Tenencia o Uso de Vehículos	278.7	278.7	55.7	20.0	55.7	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	282,016.1	282,016.1	133,957.6	47.5	133,957.6	47.5	20.0	50.0 ^{7/}
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	1,172,124.9	1,172,124.9	554,280.7	47.3	554,280.7	47.3	20.0	50.0 ^{7/}
Fondo del ISR ^{6/}	12,856,821.2	12,856,821.2	3,131,229.8	N/A	3,131,229.8	N/A	N/A	N/A
TOTAL	115,989,206.0	121,541,001.8	29,170,690.2		29,170,690.2			

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019; oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP; Ley de Coordinación Fiscal; Código Financiero del Estado de México y Municipios; cálculos realizados por la ASF e información proporcionada por la entidad fiscalizada.

1/ El monto total de esta columna 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 un monto de 121,181,225.5 miles de pesos que se presenta en el resultado 1. De acuerdo con lo anterior, la normativa local no prevé la entrega de recursos a los municipios por el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECOS) y Otros incentivos

2/ El Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) es un mecanismo mediante el cual se compensa una baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, derivado de una disminución en la recaudación federal participable. En 2019 el monto para el Estado de México ascendió a 5,551,795.8 miles de pesos, distribuidos de la siguiente forma: en el Fondo General de Participaciones se incluyeron 5,151,713.7 miles de pesos, en el Fondo de Fomento Municipal 234,821.6 miles de pesos y en el Fondo de Fiscalización y Recaudación 165,260.5 miles de pesos. Los recursos del FEIEF deben ser distribuidos a los municipios en el mismo porcentaje de los fondos que compensan.

3/ Importes sin descontar las deducciones que se aplican a las participaciones federales, correspondientes a los municipios.

4/ Código Financiero del Estado de México y Municipios.

5/ El monto total pagado al Estado de México en 2019, por concepto de las Participaciones a la Venta Final de Gasolinas y Diésel fue de 2,381,989.7 miles de pesos, de los cuales 10,976.5 miles de pesos correspondieron a Gasolinas 9/11 rezago, que es un incentivo autoliquidable por el Gobierno del Estado.

6/ El porcentaje del ISR distribuible a los municipios es el 100.0% del monto de la recaudación obtenida de dicho impuesto de cada municipio, efectivamente pagado a la Federación, correspondiente a los salarios del personal subordinado en las dependencias de los municipios, así como en sus organismos autónomos y entidades paramunicipales, 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 a lo asignado a los municipios.

7/ Para los recursos distribuidos en el mes de enero de 2020 que correspondieron a los de diciembre de 2019, existieron cambios en el porcentaje pagado a los municipios, ya que pasaron del 50.0% al 20.0%, conforme a la modificación del Código Financiero del Estado de México y Municipios para el ejercicio fiscal 2020.

Los recursos ministrados en 2019 por la SHCP al Estado de México, de los fondos e incentivos que constituyeron la Recaudación Estatal Participable (REP), que incluyó el FEIEF, el FOFIR, las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, el FOCO e ISR, ascendieron a 121,541,001.8 miles de pesos y el monto distribuido a los municipios fue de 29,170,690.2 miles de pesos.

7. Los cálculos y las operaciones aritméticas efectuadas por el Gobierno Estatal, así como las fuentes de información de las variables consideradas, correspondieron con los coeficientes de distribución de la Recaudación Estatal Participable (REP), conforme a lo siguiente:

Fondo General de Participaciones (FGP)

El monto pagado al estado por concepto del Fondo General de Participaciones fue de 89,636,199.1 miles de pesos y la SF distribuyó a los municipios un monto de 17,927,239.8 miles de pesos, equivalente al 20.0% del Fondo General de Participaciones. Adicionalmente, en 2019 se transfirieron al Gobierno del Estado de México, 5,151,713.7 miles de pesos por concepto del FEIEF para este fondo, por lo que se distribuyeron a los municipios 18,957,582.6 miles de pesos, que incluyeron el 20.0% correspondiente al FEIEF, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo de Fomento Municipal (FFM)

El monto transferido del Fondo de Fomento Municipal al Gobierno Estatal fue de 3,008,587.7 miles de pesos. Cabe resaltar que el estado y 86 municipios celebraron convenios para el cobro del impuesto predial, por lo que la SHCP incluyó en estos recursos, lo equivalente al 30.0% del excedente de este fondo, es decir, 566,922.1 miles de pesos. Adicionalmente, en 2019 se pagaron al Gobierno del Estado de México 234,821.6 miles de pesos por concepto del FEIEF para este fondo, por lo que se distribuyeron 3,243,409.3 miles de pesos a los municipios, equivalentes al 100.0% del Fondo de Fomento Municipal, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS)

Respecto del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, en 2019 se pagaron al Gobierno del Estado 1,785,360.1 miles de pesos, del cual distribuyó a sus municipios un monto de 357,072.1 miles de pesos, equivalente al 20.0% de las participaciones de este impuesto, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Tenencia o Uso de Vehículos

El monto captado del Impuesto de Tenencia o Uso de Vehículos del ejercicio 2019 fue de 278.7 miles de pesos, de los cuales el Gobierno Estatal distribuyó a sus municipios 55.7 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de las participaciones de este impuesto, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)

Del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos se pagaron al Gobierno Estatal 282,016.1 miles de pesos, de los cuales, la SF distribuyó a los municipios 133,957.6 miles de pesos, equivalente al 47.5% de dicho fondo, con base en los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

El monto captado de los Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos del ejercicio 2019 fue de 1,172,124.9 miles de pesos, del cual el Gobierno Estatal distribuyó a sus municipios 554,280.7 miles de pesos, equivalentes al 47.3% de las participaciones de este impuesto, con base en los criterios de distribución establecidos.

8. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

En 2019, del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), se pagaron al estado 4,464,696.7 miles de pesos, de los cuales, la SF distribuyó a los municipios un importe de 2,153,847.9 miles de pesos. Adicionalmente, en 2019 se transfirieron al Gobierno del Estado de México 165,260.5 miles de pesos por concepto del FEIEF para este fondo, por lo que la entidad fiscalizada distribuyó entre sus municipios 2,236,478.1 miles de pesos, que incluyeron el 50.0% del FEIEF; este último importe fue equivalente al 48.3% del FOFIR. La distribución de los recursos de este fondo entre los municipios se realizó con base en los criterios de distribución vigentes.

9. Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel

El monto total pagado al Estado de México en 2019 por concepto de las Participaciones a la Venta Final de Gasolina y Diésel fue de 2,381,989.7 miles de pesos, de los cuales 10,976.5 miles de pesos correspondieron a Gasolinas 9/11 rezago, que es un incentivo autoliquidable por el Gobierno del Estado. La SF distribuyó a los municipios, 476,397.9 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel, de acuerdo con los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

Fondo de Compensación (FOCO)

El monto pagado por la Federación al estado por concepto del Fondo de Compensación del ejercicio 2019 fue de 401,131.8 miles de pesos, de los cuales la SF distribuyó a los municipios, 80,226.4 miles de pesos, equivalente al 20.0% del Fondo de Compensación (FOCO), de conformidad con los criterios de distribución establecidos por la legislatura local.

10. Fondo del Impuesto Sobre la Renta

Con la revisión de los oficios de aviso de pago de la SHCP, con los que se informó a la SF para el ejercicio 2019, la determinación de las participaciones federales por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR), por el 100.0% de la recaudación que efectivamente se enteró a la

Federación, correspondiente al salario del personal que prestó o desempeñó un servicio a la entidad federativa y a sus organismos estatales, así como a sus municipios y organismos municipales, se determinó que el Estado de México recibió recursos por 12,856,821.2 miles de pesos por este concepto y el monto que correspondió a los municipios y a los organismos municipales fue de 3,131,229.8 miles de pesos.

Transferencia y control de los recursos

11. Respecto de las transferencias de las participaciones federales a sus municipios, la SF presentó la documentación siguiente:

- Estados de cuenta bancarios del Gobierno del Estado de México, de las cuentas utilizadas para el pago de las participaciones federales a los municipios, incluido el FEIEF, correspondientes al ejercicio fiscal 2019.
- Sistema de Pago Electrónico Interbancario (SPEI)
- Constancias de liquidación de participaciones.
- Archivos layout, utilizados por la Secretaría de Finanzas de la entidad federativa para la dispersión de los recursos de las participaciones federales 2019 en el portal bancario.
- Comprobante Fiscal Digital a través de Internet (CFDI), emitido por cada uno de los municipios a la entidad federativa, por concepto de los recursos transferidos.
- Relación de las cuentas bancarias utilizadas por los municipios para la recepción de las participaciones federales e incentivos, incluido el FEIEF, así como los oficios por medio de los cuales los municipios informaron a la entidad federativa, la cuenta bancaria habilitada para el depósito de las participaciones federales del ejercicio 2019.

Con la revisión de la documentación anterior, se determinó que el Gobierno del Estado de México pagó a los 125 municipios de la entidad 29,170,690.2 miles de pesos por concepto de participaciones federales, señaladas en las Constancias de Liquidación; de ese monto se descontaron 7,151,405.0 miles de pesos por concepto de deducciones con cargo en las participaciones federales, que fueron aplicadas a los municipios del estado, por lo cual se depositó un monto neto de 22,019,285.2 miles de pesos. El monto transferido (antes de deducciones) coincidió con el obtenido en la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno del Estado. Lo anterior conforme a la tabla siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO Y DEDUCCIONES DE LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA

CUENTA PÚBLICA 2019

(Miles de Pesos)

Concepto	Monto
<i>Participaciones pagadas:</i>	
*Fondo General de Participaciones	18,957,582.6
*Fondo de Fomento Municipal	3,243,409.3
*Fondo de Fiscalización y Recaudación	2,236,478.1
Fondo de Compensación	80,226.4
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	357,072.1
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	476,397.9
Tenencia o Uso de Vehículos	55.7
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	133,957.6
Incentivo por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	554,280.7
Fondo del ISR	3,131,229.8
Subtotal de Participaciones	29,170,690.2
<i>Deducciones efectuadas:</i>	
Recrefam, S.A. de C.V.	3,154.8
Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	13,030.7
Crédito Firme ISR	15,338.3
Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	3,975,842.0
Fondo Financiero de Apoyo Municipal (FFAM)	1,445,934.2
Fideicomiso 1734 Programa Especial Fondo Estatal de Fortalecimiento	499,276.2
Anticipo de Participaciones	165,512.2
Intereses por Anticipo	23,257.5
Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM)	26,542.7
Fideicomiso Deutsche Bank no. F/1428 Cuautitlán Izcalli	252,106.2
Fideicomiso IXE banco no. F 884 Tecámac	169,412.3
Fideicomiso Banco Monex no. F/651 Metepec	156,390.1
Fideicomiso Banco Monex no. Fid/F201 Nicolás Romero	113,193.5
Fideicomiso Ixe banco I.B.M Lerma	80,718.9
Fideicomiso Banamex no. 16223-8 Toluca	34,200.0
Fideicomiso Banco Multiva no. F/232-9 Cuautitlán	70,305.3
Fideicomiso BBVA Bancomer Toluca	52,800.0
Fideicomiso Banco Multiva S.A. Sultepec	22,135.3
Fideicomiso BBVA Bancomer-BANOBRAS no. 2155 Tlalmanalco	24,588.4
Devoluciones de ISR	7,666.4
Subtotal de Deducciones	7,151,405.0
Total Ministrado	22,019,285.2

FUENTE: Publicaciones mensuales de las participaciones ministradas a los municipios de enero a diciembre de 2019; depósitos bancarios de los meses de enero de 2019 a enero de 2020 efectuados por la SF; CFDI expedidos por los municipios por concepto de las participaciones recibidas en los meses de enero de 2019 a enero de 2020, e información proporcionada por el Gobierno del Estado de México.

*Incluye recursos del FEIEF

Con la revisión de las transferencias de las participaciones federales de 2019 a los 125 municipios del Estado de México, se determinó que, una vez aplicadas las deducciones, los recursos transferidos a los municipios coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación. Con base en lo anterior, se determinó que se ministraron los recursos correspondientes a todos los municipios en las cuentas habilitadas para tales fines y en los montos establecidos por la normativa.

12. En el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM), en su artículo 224, párrafo segundo, se señala que la Secretaría de Finanzas, una vez identificada la asignación mensual para la entidad federativa de los fondos participables, "... determinará la participación mensual que le corresponda a cada municipio"; con base en esta consideración, la SF utiliza como referencia los montos que fueron pagados de los fondos participables en el mes inmediato anterior, a fin de determinar la distribución que corresponde a cada municipio, la cual se carga en la página web que se tiene con los ayuntamientos, con objeto de que éstos tengan certidumbre y puedan programar el gasto correspondiente. De acuerdo con lo anterior, en el mes correspondiente se paga el monto equivalente al mes anterior y al siguiente mes se ajusta con base en lo efectivamente recibido de la Federación.

Al respecto, la Regla Undécima de las "Reglas para la asignación de las participaciones federales y estatales a los municipios del Estado de México, para el ejercicio fiscal 2019", establece que los municipios, dentro del mismo mes en que se realicen los cálculos de sus participaciones, recibirán las cantidades que les correspondan conforme al CFEMyM, por concepto de liquidaciones provisionales a cuenta de las participaciones 2019 y es al finalizar el ejercicio cuando se dispone de la información suficiente para determinar los montos que de manera definitiva corresponden a sus municipios.

Este procedimiento propicia que se genere un desfase en la entrega de una parte de los recursos mensuales correspondientes, en el plazo de los cinco días previstos por el artículo 6o de la Ley de Coordinación Fiscal. En efecto, con el análisis de los pagos realizados por la SF a los 125 municipios de la entidad, por concepto de participaciones federales de 2019, se identificó que existieron retrasos entre las fechas de pago de los recursos al estado y las establecidas para tal fin por la normativa federal, del gobierno estatal a los municipios, de los fondos siguientes:

DÍAS DE DESFASE ENTRE LAS FECHAS DE PAGO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
Y LAS ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA, E INTERESES GENERADOS DE LOS FONDOS E INCENTIVOS
QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA DEL ESTADO DE MÉXICO
CUENTA PÚBLICA 2019

Fondo / Mes	(Días)												Total
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	
Fondo General de Participaciones	2	2		4	3							18	29
Fondo de Fomento Municipal	20	21		22	21							25	109
Fondo de Fiscalización y Recaudación	20			22			23			22			87
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	21	22	25		21			24	24			18	155
Total	63	45	25	48	45		23	24	24	22	43	18	380

FUENTE: Elaboración propia, estados de cuenta bancarios e información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

De acuerdo con lo anterior, se determinó un total de rendimientos financieros generados por 15,364.8 miles de pesos, de los cuales 5,211.7 miles de pesos correspondieron al Fondo General de Participaciones; 3,518.7 miles de pesos, al Fondo de Fomento Municipal; 6,089.4 miles de pesos, al Fondo de Fiscalización y Recaudación; y 545.0 miles de pesos, al Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF), inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACIÓN/SF/OF/075/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el pago a los municipios de la entidad por 15,364,799.5 pesos, por concepto de rendimientos financieros ocasionados por retraso en el pago de las participaciones federales; asimismo, instruyó las acciones de control necesarias, consistentes en analizar el marco jurídico bajo el cual se realiza la distribución y liquidación de las participaciones a los municipios, con la finalidad de tomar las previsiones y medidas administrativas conducentes para que el pago de los recursos de las participaciones federales a los municipios se realice de conformidad con la normativa, con lo que se solventa lo observado.

13. Con el análisis de las deducciones aplicadas en 2019 por la SF, se verificó que en los 125 municipios de la entidad federativa se llevaron a cabo deducciones con cargo en las participaciones federales, las cuales se describen en la tabla siguiente:

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO
 AFECTACIONES A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS
 CUENTA PÚBLICA 2019
 (Miles de Pesos)

Deducciones		Número de Municipios	Monto
Federales	Recrefam, S.A. de C.V.	13	3,154.8
	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)	3	13,030.7
	Crédito Firme ISR	7	15,338.3
	Subtotal		31,523.8
Estatales	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	108	3,975,842.0
	Fondo Financiero de Apoyo Municipal (FFAM)	100	1,445,934.2
	Fideicomiso 1734 Programa Especial Fondo Estatal de Fortalecimiento	37	499,276.2
	Anticipo de Participaciones	47	165,512.2
	Intereses por Anticipo	47	23,257.5
	Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM)	125	26,542.7
	Fideicomiso Deutsche Bank no. F/1428 Cuautitlán Izcalli	1	252,106.2
	Fideicomiso IXE banco no. F 884 Tecámac	1	169,412.3
	Fideicomiso Banco Monex no. F/651 Metepec	1	156,390.1
	Fideicomiso Banco Monex no. F/F201 Nicolás Romero	1	113,193.5
	Fideicomiso Ixe banco I.B.M Lerma	1	80,718.9
	Fideicomiso Banamex no. 16223-8 Toluca	1	34,200.0
	Fideicomiso Banco Multiva no. F/232-9 Cuautitlán	1	70,305.3
	Fideicomiso BBVA Bancomer Toluca	1	52,800.0
	Fideicomiso Banco Multiva S.A. Sultepec	1	22,135.3
	Fideicomiso BBVA Bancomer-BANOBRAS no. 2155 Tlalmanalco	1	24,588.4
	Devolución de ISR 2019	26	7,666.4
	Subtotal		7,119,881.2
	Total		7,151,405.0

FUENTE: Constancias de Liquidación de Participaciones; convenio de pagos en parcialidades con el ISSEMYM; convenios para la creación y administración del Fondo Financiero de Apoyo Municipal; contrato de apertura de crédito simple al fideicomiso 1734 y diversos fideicomisos municipales; oficios de solicitud de anticipos de participaciones a municipios; registro de obligaciones y empréstitos de entidades federativas y municipios; gacetas de gobierno; oficios de la UCEF de la SHCP; contratos de apertura de crédito con BANOBRAS y estados de cuenta bancarios.

Deducciones federales

- Se comprobó que la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinó la procedencia de diversos recursos de inconformidad en contra del cobro de derechos municipales por 3,154.8 miles de pesos, correspondientes a 13 municipios, por mantener vigente el impuesto sobre diversiones, juegos, y espectáculos públicos a la empresa Recrefam, S.A de C.V., montos que se comprobaron por medio de las constancias de liquidación y los oficios enviados a la Tesorería de la Federación y a la Dirección General de la Tesorería del Estado.

- Se verificaron los contratos y convenios de tres municipios con BANOBRAS, en donde se menciona que el destino del recurso fue financiar diversas obras públicas productivas; asimismo, se comprobó que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México realizó los descuentos correspondientes y transfirió los recursos a las cuentas bancarias señaladas en los contratos firmados con BANOBRAS.
- La UCEF, de la SHCP, solicitó la afectación de las participaciones del Gobierno del Estado de México por 15,338.3 miles de pesos, debido a que los municipios de Tenancingo, Texcalyacac, Rayón, San Simón de Guerrero, Tenango del Valle, Texcoco y Villa de Guerrero no enteraron las retenciones del ISR por salarios a cargo de sus trabajadores; en ese sentido, se verificó que la Secretaría de Finanzas notificó a los municipios los descuentos mediante las constancias de liquidación, por lo que, al cierre de la Cuenta Pública 2019, se recuperó la totalidad de los importes que la SHCP había descontado previamente de las participaciones federales del estado.

Deducciones estatales

- La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México realizó descuentos a las participaciones de 108 municipios por concepto de cuotas, aportaciones y retenciones del ISSEMyM por 3,975,842.0 miles de pesos. Cabe mencionar que las afectaciones realizadas por la SF fueron menores que lo establecido en los convenios de los municipios con el ISSEMyM, debido a que los importes de estos descuentos superaron los recursos disponibles para los municipios.
- Mediante un convenio establecido entre 100 municipios de la entidad y la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se acordó descontar recursos de las participaciones federales para crear el Fondo Financiero de Apoyo Municipal (FFAM); al respecto, se identificó que en 6 municipios se descontaron los montos señalados en los convenios; no obstante, en 94 municipios no fue posible comprobar que la entidad descontó los porcentajes establecidos en los convenios, debido a que en las constancias de liquidación no se especificaron los fondos que pueden ser afectados en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por los municipios.
- Se identificó un programa especial denominado Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM), el cual se administró mediante un contrato de fideicomiso con Banco Invex, S.A. (Fideicomiso 1734), cuyo objetivo es la reestructuración o refinanciamiento de los municipios que se adhieren al convenio, el cual podrá afectar un porcentaje de los recursos de las participaciones y hasta el 100.0% de los recursos destinados al Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal (FEFOM). Cada municipio que se adhiere acepta cubrir los gastos de los créditos vigentes, así como los gastos correspondientes al mantenimiento de dichos créditos. De acuerdo con lo anterior, se verificó que 37 municipios firmaron el convenio y se les afectó por 499,276.2 miles de pesos, lo cual se comprobó con los oficios y los reportes mensuales del banco INVEX.

- Se verificó que 47 municipios fueron afectados por el concepto de adelanto de participaciones, por 165,512.2 miles de pesos de capital y 23,257.5 miles de pesos de intereses, lo cual se realizó con base en el CFEMyM; asimismo, se comprobó que el cálculo de los intereses cumplió con lo establecido en las Reglas para la asignación de las participaciones federales y estatales a los municipios del Estado de México, para el ejercicio 2019, publicadas en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 23 de enero de 2019, donde se menciona que “En caso de solicitar un adelanto de participaciones del año en curso, la Secretaría determinará el monto por adelantar, en función del flujo de participaciones del municipio solicitante, el cual incluirá la carga financiera generada hasta su liquidación. Dicha carga financiera se calculará sobre el saldo insoluto respecto de los días efectivamente transcurridos, dividido entre 360 y multiplicado por la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) a 28 días publicada por el Banco de México”.
- Se comprobó que, en 2019, la Dirección General de Crédito solicitó a la Dirección General de Tesorería, ambas de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, la retención de los recursos de los municipios a favor del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), con el propósito de obtener los recursos necesarios para su funcionamiento, monto que ascendió a 26,542.7 miles de pesos, los cuales se reflejaron en las constancias de liquidación y coinciden con lo que se reportó en los estados de cuenta.
- Se verificó que el Congreso del Estado aprobó la contratación de deuda para nueve municipios con cargo a sus participaciones federales, así como la constitución de fideicomisos para su pago; lo anterior se verificó con la revisión de los contratos de los fideicomisos mencionados y los oficios de instrucción irrevocable de los municipios.

Cabe señalar que en el CFEMyM, en su artículo 271, se establece que los municipios podrán comprometer y otorgar en pago o como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30.0% del monto anual de sus ingresos por participaciones resultado de la Coordinación Fiscal; no obstante, en las constancias de liquidación no se especificaron los fondos que se afectaron como fuente de pago de las obligaciones contraídas por los municipios, de conformidad con el artículo nueve de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que no se pudo verificar si los montos de las afectaciones aplicadas correspondieron con el porcentaje establecido en la normativa de la entidad.

Asimismo, se verificó que en los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tlalmanalco, Nicolás Romero y Toluca, se transfirieron los recursos a una cuenta bancaria distinta a la establecida en los contratos de los fideicomisos.

MONTOS QUE NO SE TRANSFIRIERON A LAS CUENTAS BANCARIAS
SEÑALADAS EN LOS CONTRATOS DE LOS FIDEICOMISOS
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de Pesos)

Municipio	Fideicomiso	Monto que no se transfirió a la cuenta señalada en el contrato
Cuautitlán	Banco Multiva no. F/232-9	70,305.3
Cuautitlán Izcalli	Deutsche Bank no. F/1428	252,106.2
Nicolás Romero	Banco Monex no. /F201	113,193.5
Tlalmanalco	BBVA Bancomer-BANOBRAS no. 2155	24,588.3
Toluca	Banamex no. 16223-8	34,200.0
Toluca	BBVA Bancomer 49691-1	52,800.0
Total		547,193.3

FUENTE: Oficios de liquidación mediante las cuales la Secretaría de Finanzas del Estado de México informó a los municipios los montos correspondientes por ministraciones y descuentos de las participaciones federales 2019; estados de cuenta; contratos de fideicomisos, crédito y oficios de instrucción irrevocable.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita las cuentas bancarias en las que se realizaron las transferencias para el pago de los fideicomisos de los municipios de Cuautitlán, Nicolás Romero, Tlalmanalco y Toluca. Además, envió la documentación con la que se comprobó que no existió incumplimiento de pago de los fideicomisos de los municipios de Cuautitlán Izcalli y Toluca.

Asimismo, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en tomar las previsiones y medidas administrativas conducentes, con la finalidad de que se ajusten las constancias de liquidación de las participaciones para que en ellas se señalen los fondos que son afectados como fuente de pago de las obligaciones contraídas por los municipios, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia en la distribución de los recursos

14. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que el 30 de enero de 2019, se publicó el Acuerdo con el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de participaciones federales y estatales para el ejercicio fiscal 2019, el cual incluyó la publicación de las fórmulas, el calendario, los porcentajes y los montos estimados de distribución para los siguientes fondos: Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios, Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (Adeudos de Tenencia Federal), Fondo de Fiscalización y Recaudación, Impuesto Sobre la Renta y Art. 4o-A, Fracción I, de la LCF (Gasolinas y FOCO).

Asimismo, se verificó que en las publicaciones trimestrales se dieron a conocer al público en general, 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.

Respecto del cumplimiento de la normativa que indica que las publicaciones trimestrales se deben realizar a más tardar el día 15 del mes siguiente al del término del trimestre correspondiente, se encontró que las cuatro publicaciones se realizaron en tiempo y forma, los días 12 de abril, 15 de julio, 15 de octubre de 2019 y 15 de enero de 2020.

Asimismo, se identificó que el ajuste definitivo para el ejercicio fiscal inmediato anterior a la revisión se publicó mediante el Acuerdo por el que se dan a conocer las fórmulas, variables utilizadas y monto que corresponde a cada municipio, derivado del ajuste anual definitivo de participaciones correspondientes al ejercicio fiscal 2018, publicado en el periódico oficial del Estado de México, el 29 de marzo de 2019.

Adicionalmente, con base en la revisión del portal oficial de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se verificó la creación de un apartado denominado “Participaciones a Municipios”, en la liga <https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>, en el cual se encuentran disponibles las publicaciones referentes a las participaciones federales 2019, en formato PDF; asimismo, se dieron a conocer en formato Excel, 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.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México presentó la evidencia del envío a la UCEF, de la SHCP, de los archivos electrónicos correspondientes a los Reportes mensuales con el monto de participaciones federales que correspondieron a los 125 municipios de la entidad.

Fortalezas y áreas de mejora

15. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución de las participaciones federales e incentivos a los municipios de la entidad federativa; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente y otras actividades vinculadas con dicho proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

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

- Se dispuso de fórmulas de distribución de las Participaciones Federales a los municipios, aprobadas por el congreso local, para los siguientes fondos e incentivos

auditados: la Recaudación Estatal Participable (REP), prevista por la normativa local e integrada por el FGP, FFM, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, los incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Fondo de Compensación del ISAN y Tenencia o Uso de Vehículos; también se dispuso de fórmulas para distribuir el FOFIR, las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel y el Fondo de Compensación.

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- El Gobierno del Estado de México transfirió a los municipios los recursos participables por un monto que se corresponde con el porcentaje establecido en su marco jurídico para los fondos e incentivos siguientes: FGP, FFM, IEPS, ISAN, FOCO-ISAN, Tenencia o Uso de Vehículos, participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel, FOFIR y FOCO, de conformidad con las fórmulas de distribución establecidas en la normativa local.
- Se comprobó, mediante los estados de cuenta bancarios proporcionados por la entidad fiscalizada que, una vez aplicadas las deducciones, los recursos transferidos a los municipios coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación.
- La entidad fiscalizada realizó transferencias bancarias a los 125 municipios de la entidad, en las cuentas habilitadas para tales fines.
- Se justificaron las deducciones efectuadas de las participaciones federales a los municipios.
- La Secretaría de Finanzas entregó adelantos de participaciones a 47 municipios, lo cual está previsto en la normativa local.

Generación, entrega y difusión de la información

- Existió coincidencia entre lo distribuido y lo reportado en las publicaciones trimestrales obligatorias que para tal efecto realizó el estado, tanto en el Periódico Oficial del Estado como en el sitio de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, las cuales se presentaron en los términos y plazos que señala el marco jurídico.
- Los informes trimestrales de las participaciones federales entregadas a los municipios de la entidad se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México y cumplieron con los requisitos establecidos en los lineamientos correspondientes.
- La entidad federativa habilitó en su sitio oficial de internet una sección en la que se dieron a conocer los montos pagados a los municipios, por cada uno de los fondos de

participaciones federales del Ramo 28 y que se obtuvieron de los criterios y fórmulas de distribución determinadas por la legislatura local.

- Se remitieron a la SHCP los reportes mensuales con el monto de participaciones federales que correspondieron a los 125 municipios de la entidad, de conformidad con lo señalado en el Acuerdo por el que se expiden los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores

- La entidad fiscalizada dispuso de un manual de procedimientos en el cual se establecen las actividades, áreas y responsables del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.
- Se dispuso de un programa informático para realizar el cálculo de los factores de distribución.

ÁREAS DE MEJORA

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Existieron retrasos entre las fechas de pago a los municipios, de los recursos de las participaciones y las establecidas por la normativa, de los fondos siguientes: FGP, FFM, IEPS y FOFIR.
- En las constancias de liquidación no se especificaron los fondos que pueden ser afectados en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por los municipios.
- En el caso de los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tlalmanalco, Nicolás Romero y Toluca, se transfirieron los recursos a una cuenta bancaria distinta a la establecida en los contratos de los fideicomisos.
- Falta de actualización y precisión en la normativa estatal, principalmente en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, que permita asegurar que todos los fondos que integran las participaciones federales se paguen a los municipios, en los cinco días hábiles posteriores a su recepción por el Gobierno del Estado de México.
- Falta de actualización del calendario de pagos de las participaciones federales, establecido en el Acuerdo con el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados que recibirá cada municipio por concepto de participaciones federales y estatales para asegurar el pago a los municipios a los cinco días posteriores a su recepción, de todos los fondos que integran estos recursos.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita el pago de 15,364,799.5 pesos a los municipios de la entidad, por concepto de rendimientos financieros.

Asimismo, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en analizar el marco jurídico bajo el cual se realiza la distribución y liquidación de las participaciones federales a los municipios, con la finalidad de tomar las previsiones y las medidas administrativas conducentes para que el pago de estos recursos a los municipios se efectúe de conformidad con la normativa.

Igualmente, para que en las constancias de liquidación de las participaciones se señalen los fondos que son afectados como fuente de pago de las obligaciones contraídas por los municipios; además, proporcionó la documentación que acredita las cuentas bancarias en las que se realizaron las transferencias para el pago de los fideicomisos de los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero, Tlalmanalco y Toluca, y la documentación con la que se comprobó que no existe incumplimiento de pago de los fideicomisos de los municipios de Cuautitlán Izcalli y Toluca, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 15,364,799.50 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 15 resultados, de los cuales, en 12 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 la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios del Estado de México, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 29,170,690.2 miles de pesos, que incluye 1,347,794.6 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, transferidos por la Federación al estado durante el ejercicio 2019, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el Estado de México existieron fórmulas para la distribución de las participaciones federales a los municipios, las cuales fueron aprobadas por la legislatura local y fueron aplicadas correctamente para la distribución de los recursos entre los municipios de la entidad; se transfirieron a los municipios los recursos participables por un monto que corresponde con el porcentaje establecido en su marco jurídico; una vez aplicadas las

deducciones, los recursos transferidos a los municipios coincidieron con los montos contenidos en las constancias de liquidación.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México realizó transferencias bancarias a los 125 municipios de la entidad en las cuentas habilitadas para tales fines y entregó adelantos de participaciones a 47 municipios, lo cual está previsto en la normativa local; se justificaron las deducciones efectuadas de las participaciones federales a los municipios; existió coincidencia entre lo distribuido y lo reportado en las publicaciones trimestrales; los informes trimestrales de las participaciones federales entregadas a los municipios se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y cumplieron con los requisitos establecidos en los lineamientos correspondientes.

El Gobierno del Estado de México habilitó en su sitio oficial de internet una sección en la que se dieron a conocer los montos pagados a los municipios; se remitieron a la SHCP los reportes mensuales con el monto de participaciones federales que correspondieron a los 125 municipios de la entidad; y se dispuso de un manual de procedimientos en el cual se establecen las actividades, áreas y responsables del proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.

No obstante, la gestión de ese proceso presentó algunas insuficiencias que afectaron el cumplimiento de la normativa que lo regula, su transparencia y sus resultados.

Respecto del pago de las participaciones e incentivos a los municipios, existieron retrasos entre las fechas de pago de los recursos y las establecidas por la normativa del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, y del Fondo de Fiscalización y Recaudación; en las constancias de liquidación no se especificaron los fondos que pueden ser afectados en garantía como fuente de pago de obligaciones contraídas por los municipios; en el caso de los municipios de Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Tlalmanalco, Nicolás Romero y Toluca, se transfirieron los recursos a una cuenta bancaria distinta a la establecida en los contratos de los fideicomisos; y no se tiene una precisión en la normativa estatal, principalmente en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, que permita asegurar que todos los fondos que integran las participaciones federales se paguen a los municipios en los cinco días hábiles posteriores a su recepción por el Gobierno del Estado de México.

En conclusión, el Gobierno del Estado de México 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 dicho proceso.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF).