

Gobierno del Estado de Morelos

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

Auditoría De Cumplimiento: 2019-A-17000-19-0916-2020

916-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	803,097.5
Muestra Auditada	803,097.5
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2019, aportados por la Federación al estado de Morelos por 803,097.5 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) es una relevante fuente de ingreso de los municipios; en 2019 significó en promedio el 12.2% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento. Este porcentaje sería mayor si se dispusiera de información para todos los municipios; los que no proporcionaron datos al INEGI (898) corresponden en un 69.0% a municipios de Chiapas (98), Guerrero (74), Oaxaca (46), Puebla (211) y Veracruz (191) que, en general, tienen ingresos propios bajos y dependen en un alto grado de las transferencias federales, entre ellas las del FISMDF.¹

Para la gran mayoría de los municipios constituye su principal medio para la realización de infraestructura básica que beneficie a la población con más carencias sociales. Ha constituido una estrategia destacada para incrementar la cobertura de servicios básicos en las áreas de mayor pobreza.

En 2019, su importe aprobado, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 73,098,787.4 miles de pesos, lo que significa un 9.6% de aumento, en términos reales,

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

respecto de 2018; con estos recursos se realizan cada año decenas de miles de obras de infraestructura social básica que benefician a la población más pobre.

Su importe anual se determina en los términos establecidos en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal y es equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación.

Por ello, su asignación en cada ejercicio depende del comportamiento de esa variable, cuyo monto a su vez está influido de manera fundamental por la evolución de la economía nacional, que determina en grado importante el monto de los ingresos federales que se consideran para definir el importe de esa recaudación.

El FISMDF es uno de los Fondos de Aportaciones Federales establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y sus recursos están comprendidos en el Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Su origen data de 1998, cuando se incorporó dicho capítulo al referido ordenamiento; tiene como antecedente los Fondos Municipales de Solidaridad que se crearon en los inicios de la década de los noventa.

La normativa de este fondo establece que sus recursos se asignen a todos los municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (en 2019 existían 2,452 y 16, respectivamente), lo cual se realiza por medio de los gobiernos de las entidades federativas, a quienes la Federación se los ministra, para que se los distribuyan y entreguen, con base en una fórmula nacional que deben utilizar las entidades para tal fin.

Por su relevancia financiera y objetivos del FISMDF, para la ASF es importante fiscalizar su distribución entre las entidades federativas y los municipios, así como su ministración a éstos, para verificar que este proceso se realice en observancia de la normativa y de manera transparente.

La ASF consideró en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2019 la fiscalización de dicho proceso; para ello, se programó realizar una auditoría a la Secretaría de Bienestar como dependencia federal coordinadora del FISMDF, así como una a cada entidad federativa. Con esa cobertura la ASF busca garantizar que los recursos de ese importante fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna a todos los municipios y demarcaciones territoriales.

Una actividad sustantiva de la fiscalización de ese proceso es la verificación de la aplicación adecuada de la fórmula definida por la normativa para la distribución de los recursos del fondo, tanto de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y demarcaciones. Al respecto, la Ley de Coordinación Fiscal establece sólo una fórmula para ese proceso, que debe considerarse en los dos ámbitos.

En relación con la entrega de los recursos, las entidades federativas disponen de un plazo de cinco días para hacerlo, lo cual se establece en la Ley de Coordinación Fiscal y se considera a partir de su recepción, una vez ministrados por la Federación.

Los recursos del FISMDF se entregan a las entidades federativas en los primeros diez meses del año, en partes iguales, de acuerdo con el monto que les fue asignado. Con esa periodicidad las entidades deben entregarlos a su vez a los municipios.

Como parte de las auditorías se verifica también que la información del proceso sea publicada para darle transparencia. La normativa del fondo establece disposiciones al respecto, cuyo cumplimiento se revisa en las auditorías practicadas.

Igualmente se verifica, cuando es el caso, que las deducciones efectuadas a los recursos de los municipios estén justificadas y soportadas en la documentación adecuada y los recursos respectivos se pagaron a los terceros correspondientes. Sobre el particular, la Ley de Coordinación Fiscal establece la posibilidad de que los municipios puedan obtener préstamos con garantía de los recursos del FISMDF, para la realización de obras de infraestructura del tipo previsto en su normativa y para beneficio de su población objetivo.

De acuerdo con lo mencionado, la distribución de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, así como su ministración en tiempo y forma a los gobiernos municipales, es una etapa sustantiva en la gestión de ese fondo y una premisa esencial para el cumplimiento de sus objetivos.

Como resultado de la fiscalización efectuada por la ASF al proceso distributivo del FISMDF, éste se realiza cada vez más con observancia de la normativa aplicable. No obstante, existen todavía algunas áreas de mejora, que se manifiestan en las auditorías practicadas de algunas entidades federativas, cuya atención se promueve con los entes fiscalizados, mediante las acciones acordadas correspondientes.

Por todo lo anterior, se reitera la prioridad que la ASF ha asignado a la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a los municipios. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo.

Resultados

Transferencias del FISMDF a la entidad federativa

1. En el ejercicio 2019, se asignaron al estado de Morelos 803,097.5 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF). Con la revisión del proceso de recepción de estos recursos en la entidad federativa, se identificó que las ministraciones de marzo a octubre de 2019, por 642,478.0 miles de pesos, fueron depositados por la Tesorería de la Federación (TESOFE) en la cuenta bancaria productiva específica del FISMDF 2019, mientras que las ministraciones de enero y febrero, por 160,619.5 miles de pesos, no fueron pagadas directamente en esa cuenta, ya que pasaron previamente por dos cuentas bancarias, conforme a lo siguiente:

- a) La TESOFE depositó los recursos de enero y febrero por 160,619.5 miles de pesos en un fideicomiso con Banco del Bajío.
- b) Los 160,619.5 miles de pesos fueron transferidos desde ese fideicomiso a una cuenta bancaria propia del Gobierno del Estado de Morelos.
- c) Los 160,619.5 miles de pesos, así como 120.5 miles de pesos generados por concepto de rendimientos financieros, se transfirieron desde esa cuenta bancaria propia del Gobierno del Estado de Morelos, a la cuenta oficial del FISMDF 2019.

Respecto de los depósitos a la cuenta bancaria del fideicomiso en enero y febrero de 2019 (señalados en el inciso “a”), se comprobó que dichas ministraciones se realizaron con base en la instrucción que hasta ese momento tenía la TESOFE, consistente en depositar los recursos del FISMDF en la cuenta bancaria del fideicomiso celebrado con Banco del Bajío, el cual se contrató con objeto de administrar el pago de los créditos adquiridos con Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS). Posteriormente, debido a la liquidación de dichos créditos en 2018, la entidad fiscalizada instruyó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en marzo de 2019, la cancelación de la instrucción anterior, y solicitó el depósito del FISMDF 2019 en la cuenta bancaria específica de ese fondo.

En relación con las transferencias realizadas en enero y febrero de 2019 desde el fideicomiso Banco del Bajío a la cuenta bancaria propia del Gobierno del Estado de Morelos (inciso “b” antes referido), no está considerada en la normativa del fondo esta modalidad de gestión de los recursos, relativa a concentrar los depósitos de enero y febrero en una cuenta bancaria propia antes de su ministración a la cuenta bancaria específica del FISMDF 2019 (inciso “c”).

Por otra parte, se identificó que la entidad fiscalizada gestionó la cancelación de la cuenta bancaria específica del FISMDF 2019 el 14 de febrero de 2020 (para mayor explicación, ver resultado 4).

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número DQCENTRAL/054/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

Distribución de los recursos del FISMDF

2. El Gobierno del Estado de Morelos y la Secretaría de Bienestar suscribieron, el 25 de enero de 2019, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”. Dicho convenio contiene el anexo que tiene por objeto dar a conocer la metodología, fuentes de información y mecanismos de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), así como los montos correspondientes a los municipios de la entidad.

No obstante que se efectuó la suscripción del convenio, con la revisión de los procedimientos establecidos en el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” para convenir la distribución del FISMDF, se identificó que, en etapas anteriores a su formalización, existieron debilidades en el proceso y en el resguardo documental que se mencionan a continuación:

- Se cumplió con el envío de la propuesta y los resultados de distribución del FISMDF para la revisión de la Secretaría de Bienestar, pero la entidad fiscalizada no presentó evidencia de la respuesta o validación de su propuesta, por esa dependencia federal.
- No se realizó el resguardo documental respecto del envío a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Morelos del Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF para la firma de la titular de la Secretaría de Bienestar.
- No se acreditó que se remitió un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el órgano oficial de difusión local, a esa dependencia federal.

Los lineamientos referidos fueron actualizados el 12 de julio de 2019, ya que en esa fecha la Secretaría de Bienestar publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”, el cual, en el artículo tercero transitorio, establece la disposición de modificar el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del FISMDF, es decir, modificar el Convenio que el Gobierno del Estado de Morelos y la Secretaría de Bienestar suscribieron el 25 de enero de 2019. Sobre el particular, la entidad fiscalizada no proporcionó evidencia de haber elaborado el Convenio modificatorio.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias, mediante el oficio número SH/0178/2020, de fecha 19 de agosto de 2020, dirigido al titular de la Unidad de Coordinación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, a fin de que, en lo subsecuente, se atiendan las disposiciones establecidas en la normativa que regula el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y se coordine con la Secretaría de Bienestar para realizar el seguimiento sobre su cumplimiento, con lo que se solventa lo observado.

3. En el ejercicio 2019 la Secretaría de Hacienda del estado distribuyó el total de los recursos del FISMDF, que ascendió a 803,097.5 miles de pesos, entre 33 municipios con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal” donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y control de los recursos

4. De enero a octubre de 2019, se transfirieron a los municipios 803,097.5 miles de pesos, por concepto del FISMDF, de manera directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto, con base en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad; no se realizaron deducciones a los recursos de los municipios.

Además, 827.5 miles de pesos se transfirieron a los municipios por concepto de los rendimientos financieros que fueron generados en la cuenta bancaria productiva que se utilizó para administrar los recursos del FISMDF 2019; asimismo, la entidad fiscalizada reintegró 9.5 miles de pesos a la Tesorería de la Federación (TESOFE) el 17 de enero de 2020, los cuales se correspondieron con el saldo disponible al cierre del ejercicio en la cuenta bancaria del fondo. De acuerdo con lo anterior, la cuenta bancaria quedó sin recursos y se constató su cancelación.

5. Existieron retrasos entre los plazos establecidos en la normativa y las fechas de pago a los municipios, por lo que se determinaron 16.4 miles de pesos por rendimientos financieros, como se muestra a continuación.

RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS POR EL RETRASO EN LA MINISTRACIÓN DE
LOS RECURSOS DEL FISMDF
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número de días y miles de pesos)

Municipio	Días de retraso	Monto transferido	Rendimientos Financieros generados por entrega extemporánea
Miacatlán	6	2,403.4	2.5
Puente de Ixtla	6	6,380.2	6.7
Tetela del Volcán	6	3,655.4	3.9
Tlalnepantla	19	999.7	3.3
TOTAL		13,438.7	16.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del estado de cuenta bancario del FISMDF 2019.

El monto determinado por 16.4 miles de pesos forma parte de los rendimientos financieros por 827.5 miles de pesos generados en la cuenta bancaria del FISMDF, que fueron señalados en el resultado 4 y que fueron ministrados a los municipios, por lo que las situaciones referidas en el presente resultado expresan errores administrativos de control y no en la transferencia de esos recursos.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número DQCENTRAL/055/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. La entidad fiscalizada publicó, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 30 de enero de 2019, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal 2019”, el cual contiene la fórmula de distribución con su respectiva metodología, la justificación de cada variable y el calendario de ministraciones a los municipios.

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los municipios de la entidad federativa, la ministración de los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con dicho proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Distribución de los recursos del FISMDF

- El Gobierno del Estado de Morelos y la Secretaría de Bienestar suscribieron, el 25 de enero de 2019, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”.
- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FISMDF de conformidad con la fórmula de distribución y las variables señaladas en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FISMDF 2019 fueron transferidos en las cantidades correctas y en las cuentas bancarias notificadas por los municipios del estado.
- Mensualmente, la Secretaría de Hacienda del estado transfirió a los municipios los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FISMDF; asimismo, reintegró a la TESOFE el saldo disponible al cierre del ejercicio, además de que gestionó la cancelación de la cuenta bancaria.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de distribución y pago de los recursos del FISMDF.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- Se careció de mecanismos de control que aseguraran que los recursos del FISMDF 2019 se manejaran exclusivamente en la cuenta bancaria que la entidad fiscalizada notificó a la SHCP.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada no dispuso de mecanismos de control adecuados que garantizaran el resguardo documental respecto del envío a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Morelos, del Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FISMDF para la firma de la Titular de la Secretaría de Bienestar; tampoco se documentó que se envió a esa dependencia federal un ejemplar de la publicación de la distribución del FISMDF en el órgano oficial de difusión local; además, no se presentó evidencia de haber elaborado el Convenio modificatorio respectivo, conforme lo establece el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Transferencia y control de los recursos

- En cuatro municipios del estado, el pago de los recursos del FISMDF de enero de 2019 se realizó con retrasos.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante los oficios correspondientes a las áreas responsables, a efecto de que se atiendan las mejoras detectadas en la revisión; además, para que, en lo subsecuente, se utilice una cuenta bancaria exclusiva para el manejo del FISMDF y se establezcan mecanismos de control que garanticen que los recursos del fondo se entreguen oportunamente a los municipios, dentro del plazo establecido en normativa, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del estado de Morelos, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 803,097.5 miles de pesos, 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.

Los recursos del FISMDF se distribuyeron entre los municipios conforme a la fórmula y variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal; esos recursos se transfirieron de manera directa, sin limitaciones ni restricciones en las cuentas bancarias autorizadas para tal efecto; igualmente, la entidad fiscalizada cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre la gestión del FISMDF 2019.

No obstante, la cuenta bancaria para el manejo de los recursos del FISMDF 2019 no fue específica en enero y febrero de ese año; además, la suscripción del Convenio para acordar la distribución del FISMDF no se efectuó conforme al procedimiento establecido en la normativa; tampoco se presentó evidencia que acredite la realización del Convenio modificadorio al suscrito originalmente entre el Gobierno del Estado de Morelos y la Secretaría de Bienestar; adicionalmente, en cuatro municipios del estado, el pago de los recursos del FISMDF se realizó con retrasos.

Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Gobierno del Estado de Morelos instruyó las acciones de control necesarias a las áreas responsables, para que atiendan las áreas de mejora detectadas en la revisión; asimismo, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició procedimientos para determinar posibles responsabilidades administrativas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos realizó una gestión adecuada de la distribución y ministración del FISMDF 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

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 Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.