

Gobierno del Estado de Nuevo León

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-19000-19-0968-2020

968-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	840,914.2
Muestra Auditada	840,914.2
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 Nuevo León por 840,914.2 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. Con la revisión de la información proporcionada por el ente fiscalizado, se comprobó que para la recepción del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León dispuso de una cuenta bancaria productiva específica, en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente de enero a octubre por partes iguales, los cuales ascendieron a 840,914.2 miles de pesos, y se corresponden con la cifra reportada en el concepto de aprobado para este fondo en la Cuenta Pública 2019.

Distribución de los recursos del FIS MDF

2. De acuerdo con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el Gobierno del Estado de Nuevo León envió a la Secretaría de Bienestar la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FIS MDF 2019, para su revisión y validación. Al respecto, mediante un correo electrónico del 18 enero de 2019, la Secretaría de Bienestar validó dicha propuesta.

Asimismo, se verificó que el 22 de enero de 2019, el Gobierno del Estado de Nuevo León suscribió con la Secretaría de Bienestar el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, el cual contiene el anexo que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las fuentes de Información y los mecanismos de distribución del FIS MDF, así como los montos correspondientes a los municipios del estado.

También se constató que el Gobierno del Estado de Nuevo León, mediante el oficio número PF-CG-0798/2019, del 25 enero de 2019, remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Nuevo León, el Convenio y Anexo metodológico de la distribución del FIS MDF, para la firma de la Titular de la Secretaría de Bienestar, así como un ejemplar de la publicación de la distribución del FIS MDF del ejercicio 2019, en el órgano oficial de difusión de la entidad federativa.

Cabe señalar que los Lineamientos del FAIS indican que el plazo para que se remita dicho convenio firmado es a más tardar el 14 de enero; sin embargo, la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio número DGDR.614/010.19/2019 del 09 de enero de 2019 (con el cual remitió la liga para descargar la propuesta metodológica, algoritmo, variables y fuentes de información necesarias para apoyar a la entidad en el cálculo de la distribución del FIS MDF), solicitó a la entidad su entrega a más tardar el 25 de enero de 2019.

3. El Gobierno del Estado de Nuevo León no mostró evidencia de que suscribió con la Secretaría de Bienestar un convenio modificadorio del convenio formalizado el 22 de enero de 2019 por estas instancias; no obstante que los Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, establecen en su artículo tercero transitorio que las entidades federativas, al día siguiente de la entrada en vigor de dichos Lineamientos, debían suscribir y, en su caso, modificar en un plazo de 20 días hábiles, el convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del FIS MDF.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente, se mejoren, solidifiquen y fortalezcan los mecanismos de control existentes respecto de la transferencia de los recursos federales y se atiendan las áreas de mejora detectadas, respecto del proceso de coordinación

con la Secretaría de Bienestar para realizar el seguimiento sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas, por lo que se solventó lo observado.

4. En el ejercicio 2019, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del Estado Nuevo León distribuyó 840,914.2 miles de pesos del FISMDF entre los 51 municipios de la entidad, de conformidad con la fórmula de distribución establecida en la normativa y con base en las variables y los montos publicados en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismos de distribución y acciones para la operación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en lo sucesivo FISMDF), que forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (en lo sucesivo "FAIS"), del Ramo General 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios”.

Además, en la revisión del anexo metodológico, se identificó que el municipio de Melchor Ocampo redujo su pobreza extrema a cero, de acuerdo con la medición de la pobreza reportada en 2015 por el CONEVAL, por lo que no se pudo realizar el cálculo directo del coeficiente de eficacia, considerado en la fórmula de distribución del FISMDF, ya que éste resulta de dividir la pobreza extrema de 2010 entre la pobreza extrema de 2015, y al ser cero ésta última, se obtiene como resultado un número indeterminado, situación que no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con lo anterior se asignó al municipio el valor de 18, que corresponde con el máximo obtenido del resto de los municipios, lo cual fue validado por la Secretaría de Bienestar.

Transferencia y control de los recursos

5. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria del FISMDF, los SPEI y las pólizas contables, proporcionados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Gobierno del Estado Nuevo León, se verificó que los 840,914.2 miles de pesos que fueron asignados a la entidad por concepto del FISMDF en 2019, se transfirieron a los municipios en el periodo de enero a octubre de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cantidades que resultaron de la aplicación de los factores de distribución determinados por la entidad; cabe mencionar que no se efectuaron deducciones ni afectaciones a los recursos de los municipios.

No obstante, no se presentó evidencia de los oficios de notificación de las cuentas bancarias, ni de los recibos o facturas emitidos por los municipios de Ciénega de Flores y Lampazos de Naranjo por 3,531.6 miles de pesos y 2,383.7 miles de pesos, respectivamente, por lo que no se pudo validar que la cuenta bancaria a la que se realizaron transferencias por 5,815.3 miles de pesos corresponde a dichos municipios.

Por otra parte, se identificó que la cuenta bancaria en la que se recibieron los recursos del FISMDF generó rendimientos financieros por 4.6 miles de pesos, los cuales se reintegraron a

la TESOFE dentro del plazo establecido en la normativa; asimismo, se presentó la cancelación de dicha cuenta bancaria.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, remitió los oficios de las notificaciones de las cuentas bancarias en las que los municipios de Ciénega de Flores y Lampazos de Naranjo solicitaron la transferencia de sus participaciones, las cuales se corresponden con las cuentas en las se realizaron los pagos a esos municipios por 5,815,319.29 pesos, por lo que se solventa lo observado.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el 30 de enero de 2019, el Gobierno del Estado de Nuevo León publicó en su Periódico Oficial el “Acuerdo que tiene por objeto dar a conocer la fórmula, metodología, distribución y calendarización de las ministraciones entre los 51 municipios del Estado de Nuevo León, de las aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del ramo 33, para el ejercicio fiscal del año 2019”, que contiene la fórmula de distribución, su metodología y la justificación de cada elemento del cálculo, así como el calendario de fechas de pago para el FISMDF.

Fortalezas y áreas de mejora

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

FORTALEZAS

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado de Nuevo León abrió una cuenta bancaria específica y productiva en la que se recibieron los recursos del FISMDF.

Distribución de los recursos del FISMDF, a los municipios de la entidad

- El Gobierno del Estado de Nuevo León dispuso de mecanismos adecuados para realizar el cálculo de la distribución de los recursos del FISMDF, de conformidad con los montos publicados en el acuerdo administrativo, con base en los criterios y variables convenidos con la Secretaría de Bienestar.
- La entidad tiene un flujograma que describe el proceso de distribución y transferencia de los recursos de FISMDF a los municipios.

Transferencia del recurso del FISMDF a los municipios

- Se pagó a los municipios de la entidad federativa el importe que les correspondía, de acuerdo con los criterios establecidos para el FISMDF en la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Coordinación suscrito con la Secretaría de Bienestar.

Generación, entrega y difusión de la información

- Existe, en general, una adecuada transparencia del proceso de distribución de los recursos transferidos a los municipios por concepto del FISMDF; asimismo, hubo coincidencia entre lo ministrado y el monto de la distribución que fue publicado en el Periódico Oficial.
- Se publicó el calendario de distribución de los recursos del FISMDF a los municipios, dentro del plazo que establece la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia del recurso del FISMDF a los municipios

- El Gobierno del Estado no dispuso del total de los CFDI o recibos expedidos por los municipios; cabe señalar que el Gobierno del Estado presentó circulares enviadas a los municipios en los que les solicita los CFDI, los cuales no han sido respondidos por algunos municipios.
- No se presentaron los oficios mediante los cuales se notificaron las cuentas bancarias para la recepción de los recursos del FISMDF de los municipios de Ciénega de Flores y Lampazos de Naranjo.

El Gobierno del Estado de Nuevo León, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó para que, en lo subsecuente se mejoren, solidifiquen y fortalezcan los mecanismos de control existentes en el proceso de transferencia de los recursos federales a los municipios y se atiendan las áreas de mejora detectadas.

Asimismo, mediante un oficio, informó que la Dirección de Atención de Municipios continuará con la notificación de oficios a los municipios para que se elaboren los recibos y se entreguen en tiempo y forma los oficios en los que informan las cuentas bancarias para la recepción de los recursos. Además, proporcionó evidencia de que en noviembre de 2019 envió a los municipios, por correo electrónico, una circular en la que les solicitan que remitan los recibos pendientes, correspondientes al ejercicio en curso y que en 2020 se entreguen puntualmente los comprobantes fiscales.

También entregó documentación en la que se acredita que remitió oficios a los municipios en los que les solicita la cuenta bancaria en la que se debían transferir los recursos del FISMDF.

De acuerdo con lo anterior se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del estado de Nuevo León, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 840,914.2 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.

El Gobierno del Estado de Nuevo León dispone, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia a los municipios de los recursos del FISMDF.

Asimismo, la entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó en los plazos establecidos en la normativa los montos distribuidos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones.

No obstante, la entidad fiscalizada no dispone de mecanismos de control adecuados para el resguardo de la documentación, en específico de los oficios mediante los cuales los municipios notifican las cuentas bancarias en las que se deben transferir los recursos del fondo, así como para la obtención de los CFDI correspondientes.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Nuevo León 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

C. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado Nuevo León.