

Gobierno del Estado de Tlaxcala

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-29000-19-1254-2020

1254-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	694,369.0
Muestra Auditada	694,369.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución 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 Tlaxcala por 694,369.0 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 la entidad fiscalizada, se comprobó que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF) dispuso del fideicomiso 10571-12-194, que sirve como mecanismo de recepción de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), y como medio de pago de los créditos de los municipios; de ahí, se transfieren a una cuenta bancaria productiva específica, a nombre del Gobierno del Estado de Tlaxcala, para la administración de los recursos del FISMDF que la Federación le transfirió a éste, mensualmente y por partes iguales, durante los primeros 10 meses del año, los cuales ascendieron a 694,369.0 miles de pesos que se corresponden con

el monto reportado como aprobado para este fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2019.

Distribución de los Recursos del FISMDF

2. Con la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó el envío, mediante un correo electrónico del 17 de enero de 2019, de la propuesta metodológica y el cálculo de la distribución del FISMDF a la Secretaría de Bienestar, para su revisión y validación. Al respecto, la Secretaría de Bienestar la validó mediante un correo electrónico del 18 enero de 2019.

Además, se verificó que el Gobierno del Estado, mediante el oficio SPF/018/2019 del 24 enero de 2019, remitió a la Delegación de Programas para el Desarrollo en el Estado de Tlaxcala, en tres tantos originales y rubricados, el Convenio y su anexo metodológico de la distribución del FISMDF y solicitó que, una vez firmado por los representantes de la Secretaría de Bienestar, se enviara un ejemplar a la SPF.

Por otra parte, se constató que el 25 de enero de 2019 quedó formalizado el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del FISMDF, por la Secretaría de Bienestar y el Gobierno del Estado de Tlaxcala, y el anexo que tiene por objeto dar a conocer la metodología, las variables, las fuentes de Información y los mecanismos de su distribución, así como los montos que corresponden a los municipios del estado.

Asimismo, se verificó que la SPF envió a la Dirección General de Desarrollo Regional de la Secretaría de Bienestar, mediante el oficio DCGCH/245/2019 del 15 de febrero de 2019, dos ejemplares del “Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019”, que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2019.

Adicionalmente, se verificó que el 9 de agosto de 2019 se suscribió el Convenio Modificatorio al Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución y acciones para la operación del FISMDF, dentro del plazo de 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de la entrada en vigor de los “Lineamientos Generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social” del 12 de julio de 2019.

3. La SPF distribuyó entre los 60 municipios de la entidad, en el ejercicio 2019, los recursos del FISMDF por 694,369.0 miles de pesos, conforme a 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 FISMDF y su anexo metodológico, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que los recursos del FISMDF se transfirieron a los municipios, de enero a octubre de 2019, en partes iguales, de manera ágil, directa, sin limitaciones, ni restricciones, en el plazo establecido en la normativa y en las cuentas bancarias autorizadas para tal efecto.

El total asignado a los municipios fue de 694,369.0 miles de pesos, del cual, se descontaron 608.9 miles de pesos para el pago del crédito contraído por el municipio de San Damián Texóloc con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), por lo que el total transferido a los municipios fue por 693,760.1 miles de pesos.

Asimismo, se comprobó que el importe asignado y transferido a los municipios se correspondió con el obtenido de la aplicación de la fórmula establecida en la normativa y, además, que una vez transferidos los recursos del FISMDF a los municipios, la entidad fiscalizada solicitó la cancelación de la cuenta bancaria productiva específica.

5. Se verificó que en la cuenta específica y productiva en la que la entidad administró los recursos del FISMDF de 2019 se generaron 0.1 miles de pesos por rendimientos financieros que se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en el plazo establecido en la normativa.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, que incluye el contrato de crédito simple, el contrato de fideicomiso irrevocable de administración y pago 10571-12-194 y su convenio modificatorio; el convenio de adhesión del municipio al contrato del fideicomiso irrevocable; los estados de cuenta bancarios del fideicomiso, y la inscripción en el Registro Público Único de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se verificó que el municipio de San Damián Texóloc garantizó el pago de obligaciones financieras con recursos del FISMDF de 2019, con autorización previa del Congreso del Estado y del Ayuntamiento, evidenciadas en el decreto 44, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 26 de octubre de 2017 y en el acta de la séptima sesión ordinaria de cabildo del 14 de mayo de 2018, respectivamente.

Para tal efecto, el municipio debió adherirse al fideicomiso que sirve para gestionar y contratar en lo individual un crédito o empréstito, con la restricción de que sólo podrá afectarse hasta el 25.0% de los ingresos municipales provenientes del FISMDF (en 2019, este porcentaje representó el 16.1% del monto asignado al municipio de San Damián Texóloc). Cabe mencionar que el fideicomiso recibe todos los recursos del FISMDF para pagar los financiamientos contratados por los municipios y transfiere los recursos no afectados a la cuenta bancaria productiva y específica del FISMDF que el Gobierno del Estado de Tlaxcala abrió para su recepción.

También se verificó que en el contrato del crédito se estipulara que el municipio destinará el importe contratado exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema; localidades con

alto o muy alto nivel de rezago social y en las zonas de atención prioritaria; en los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres e infraestructura básica del sector salud y educativo.

Por lo anterior, a los recursos asignados al municipio de San Damián Texóloc, que ascendieron 3,789.6 miles de pesos, se le descontaron 608.9 miles de pesos, transferidos a BANOBRAS, por lo que el municipio recibió 3,180.7 miles de pesos en 2019.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

7. Con la revisión del "Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019", publicado el 29 de enero de 2019 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, se verificó que la fórmula, la metodología, las variables, las fuentes de información, los montos distribuidos y el calendario de ministraciones a los municipios fueron dados a conocer en el órgano de difusión oficial de la entidad fiscalizada. Adicionalmente, se constató que los montos publicados se corresponden con los del "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".

Fortalezas y Áreas de Mejora

8. Con 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; la asignación y pago de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con dicho proceso presentaron las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Distribución del FISMDF a los municipios de la entidad

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del FISMDF.
- La entidad fiscalizada suscribió el Convenio para acordar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del FISMDF, con la Secretaría de Bienestar, el 25 de enero de 2019.
- La entidad fiscalizada formalizó, en el plazo establecido por la normativa, el Convenio Modificatorio al Convenio para acordar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del FISMDF; ello se realizó el 9 de agosto de 2019.

- Se tienen asignadas áreas específicas para las actividades del cálculo, entrega y publicación del FISMDF; asimismo, el personal está capacitado y dispone de experiencia en el manejo de los temas de su responsabilidad.
- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FISMDF de acuerdo con la fórmula, las variables y los montos establecidos en el Convenio para acordar la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del FISMDF.

Pago del FISMDF a los municipios

- El estado transfirió a los municipios los recursos establecidos en el convenio firmado con la Secretaría de Bienestar; además, los pagos a los municipios se realizaron en las cuentas bancarias autorizadas por éstos y de acuerdo con el plazo establecido en la normativa.
- La entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva y específica de los recursos del FISMDF.
- Se justificaron las deducciones y afectaciones a los recursos del FISMDF y no excedieron el porcentaje establecido en la normativa.
- Los recursos del FISMDF destinados como fuente de pago se transfirieron a la cuenta bancaria del tercero respectivo.

Generación, entrega y difusión de la información

- La entidad fiscalizada realizó la publicación del " Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula y metodología, así como la distribución y calendarización respecto de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2019" en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2019, de acuerdo con los criterios y plazo establecidos en la normativa.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 8 no se detectaron irregularidades.

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 Tlaxcala, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 694,369.0 miles de pesos, que representó

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 Tlaxcala existe, en general, una gestión adecuada de los procesos de distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios de la entidad federativa; su pago y ministración; la difusión de la información y otras actividades vinculadas con dichos procesos.

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración de los recursos del FISMDF; asimismo, distribuyó dichos recursos de acuerdo con la metodología de cálculo establecida en el convenio celebrado con la Secretaría de Bienestar, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala, así como en el acuerdo correspondiente, conforme a lo establecido en la normativa.

Adicionalmente, la entidad transfirió a sus municipios los recursos del FISMDF en las cuentas bancarias autorizadas por éstos, reintegró los rendimientos financieros generados, resguardó la documentación que justifica las deducciones y afectaciones a los recursos del FISMDF y transfirió dichos recursos al tercero mediante un fideicomiso.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Tlaxcala cumplió con las disposiciones normativas del FISMDF respecto de la distribución, la ministración, las retenciones efectuadas, la publicación y difusión de la información.

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

Las direcciones de Contabilidad Gubernamental y Coordinación Hacendaria; de Tesorería, y de Presupuesto, todas adscritas a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala.