

Gobierno del Estado de Tabasco

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

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-27000-19-1782-2023

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1782

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 a los estados y municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un fondo con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de ese Fondo.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de la entidad federativa a los municipios, las deducciones efectuadas y el pago a los terceros correspondientes, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes locales en la materia y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Se invita a conocer el Marco de Referencia de la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos del FISMDF de la Secretaría de Bienestar a las 32 Entidades Federativas y de éstas a los Municipios, las cuestiones estratégicas para su revisión, los resultados de las auditorías efectuadas a la distribución de esos recursos, así como conclusiones y recomendaciones. Para su consulta, dar clic en el código QR siguiente:



Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,027,680.4
Muestra Auditada	2,027,680.4
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) del ejercicio 2022, a los municipios de la entidad federativa, aportados por la Federación al Gobierno del Estado de Tabasco por 2,027,680.4 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, que condicionan su gasto al cumplimiento de los objetivos previstos para los ocho fondos contenidos en esa ley; su monto se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, mediante el Ramo General 33.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) forma parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos referidos. Esos recursos se otorgan a los municipios y a las alcaldías, en el caso de la Ciudad de México.

En la década de los noventa inició el proceso de descentralización hacia los gobiernos locales, que dio origen a la reforma de la LCF el 29 de diciembre de 1997, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998, mediante la cual se incorporó el capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales”, que integraba cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios; entre ellos se encuentra el FAIS, compuesto por dos subfondos: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), que no consideraba a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE).

Por su parte, la Ciudad de México y sus alcaldías fueron incorporadas al programa con la reforma a la LCF del 9 de diciembre de 2013, por lo que reciben estos recursos desde el ejercicio 2014. A partir de esa fecha se modificaron los nombres de ambos subfondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo financiar obras, acciones sociales básicas e inversiones que benefician directamente a la población en situación de pobreza extrema, y a las localidades

con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria.

Este fondo es de cobertura nacional; es decir, los recursos se asignan a todos los municipios, y a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2022, se transfirieron a 2,454 municipios y a las 16 alcaldías.¹

La fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe asignado de este fondo. Desde 2014, la fórmula otorga recursos a los municipios o alcaldías que disminuyeron las carencias y la marginación; con ello, se busca incentivar la eficiencia en el gasto.

Los recursos del FISMDF constituyen la principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada, debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que las transferencias federales más importantes, como los provenientes del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y las participaciones federales, se destinan principalmente para apoyar la operación de las administraciones municipales y en conceptos como el pago de obligaciones financieras.

En 2022, el FISMDF representó, en promedio, el 13.9% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social, esa proporción fue del 63.1%; en los de alto rezago social, el 55.1%; en los de rezago medio, el 41.5%; en los de rezago bajo, el 23.4%, en los de muy bajo rezago social, el 5.5% y para un municipio que no dispuso de grado de rezago, representó el 28.9%.²

La LCF establece, en su artículo 32, que el importe del FISMDF será el equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no está sujeto a modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

¹ No considera el municipio de Hueyapan, Morelos, ya que no recibió recursos del FISMDF debido a que, en el momento en que se efectuó la distribución de los recursos, tenía una controversia constitucional.

² Esos valores se determinaron con la información de 1,978 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 477 municipios no proporcionaron los datos de sus recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron la información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 190; Jalisco, 83; Oaxaca, 69; Zacatecas 22; Guerrero, 18; Chiapas y Chihuahua, 14 cada uno; Guanajuato, 12; Nuevo León y Sonora, 10 en cada uno; y el resto (35 municipios), en 11 estados.

En 2022, de acuerdo con la Cuenta Pública, los recursos aprobados del FISMDF fueron de 82,887,934.2 miles de pesos, lo que representó un incremento del 3.9%, en términos reales, respecto del asignado en 2021.

El Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Bienestar (SB), distribuye los recursos del FISMDF entre las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad federativa en el ejercicio 2013 y el incremento se distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; asimismo, contiene un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza, como se señaló anteriormente.

Por su parte, las entidades federativas realizan el cálculo para la distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios y alcaldías con la misma fórmula nacional, pero con una perspectiva de aplicación municipal. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

Los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los 5 días hábiles posteriores a su recepción del Gobierno Federal.³

Por la importancia, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) consideró relevante la revisión del proceso de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías en su estrategia de fiscalización, con el fin de garantizar que se realizó en observancia de la normativa correspondiente.

En ese sentido, la ASF incorporó en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2022 una revisión a la SB y otra a cada una de las 32 entidades federativas. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) transfirió 2,027,680.4 miles de pesos al Gobierno del Estado de Tabasco, por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2022; en partes iguales, durante los primeros 10 meses del año, en la cuenta bancaria productiva y específica, que la Secretaría de Finanzas del Estado de Tabasco (SF) notificó a esa dependencia federal, para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en ese año.

³ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 48, último párrafo.

Ese importe se correspondió con el reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022 (CHPF), en el concepto de aprobado para ese fondo, así como con la cifra registrada en el "ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28, Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2021.

Distribución de los recursos del FIS MDF

2. El 15 de diciembre de 2021, la Secretaría de Bienestar (SB) remitió a la Secretaría de Finanzas, mediante correo electrónico, los formatos del convenio y el anexo metodológico para distribuir los recursos del FIS MDF, validados para su uso en el ejercicio 2022, así como las acciones necesarias para su suscripción.

Mediante correo electrónico del 18 de enero de 2022, la Secretaría de Finanzas envió a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la SB, el convenio y anexo metodológico con los resultados del cálculo de la distribución de los recursos del FIS MDF 2022, para su revisión y validación; la DGDR realizó diversas observaciones a esos formatos, las cuales atendió la entidad federativa y, como resultado de ello, el 20 de enero de 2022, la DGDR de la SB validó el convenio y la propuesta metodológica para acordar la distribución de los recursos del FIS MDF del Estado de Tabasco.

La Secretaría de Finanzas remitió a la DGDR, mediante el oficio número SF/SI/0017/2022 del 21 de enero de 2022, el Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" (en adelante, convenio de distribución), y su respectivo anexo metodológico, con la finalidad de recabar las firmas correspondientes para su formalización con la SB.

3. La Secretaría de Finanzas calculó y distribuyó entre los 17 municipios de la entidad federativa los 2,027,680.4 miles de pesos correspondientes al FIS MDF de 2022, de conformidad con la fórmula, las variables y los montos publicados en el convenio de distribución del fondo, en el cual se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema, de acuerdo con los últimos indicadores dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

También se constató que esa Secretaría no distribuyó entre los municipios los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FIS MDF de 2022 (importe menor de 0.1

miles de pesos), ya que los reintegró a la Tesorería de la Federación (TESOFE), como se señala en el resultado número 4 de este informe.

Transferencia y control de los recursos

4. Con la revisión de la documentación contable, los estados de cuenta bancarios de la cuenta utilizada para administrar los recursos del FISMDF en 2022, los comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) y los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI) proporcionados por la entidad fiscalizada, se verificó que la Secretaría de Finanzas pagó 2,027,680.4 miles de pesos a los 17 municipios del estado, en partes iguales, de enero a octubre de 2022, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que éstos notificaron para tal fin y dentro del plazo establecido en la normativa; asimismo se constató que cada municipio recibió el importe que se determinó de la aplicación de la fórmula de distribución del fondo, lo cual acreditó que no existieron deducciones a los recursos de los municipios.

La Secretaría de Finanzas ministró mensualmente los recursos del FISMDF a los municipios el mismo día en que ésta los recibió de la Federación, excepto en enero de 2022, que le pagó al municipio de Tenosique un día después de recibirlos sin incumplir el plazo establecido en la normativa; la permanencia de esos recursos generó un importe menor de 0.1 miles de pesos de rendimientos financieros, que se reintegraron a la TESOFE.

Por otra parte, los municipios de la entidad depositaron 10,853.9 miles de pesos en la cuenta bancaria estatal del FISMDF, de enero a abril de 2023, por concepto de recursos no ejercidos del fondo y por los rendimientos financieros generados en las cuentas bancarias de éstos en 2022; lo que originó 0.6 miles de pesos de rendimientos financieros. De esos recursos, la entidad fiscalizada evidenció el reintegro de 10,162.9 miles de pesos a la TESOFE, de enero a abril de 2023, y los 691.6 miles de pesos restantes los transfirió al municipio de Tacotalpa en febrero de 2023, debido a que éste los depositó por error en la cuenta bancaria estatal del FISMDF.

El 19 de abril de 2023 se canceló la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del fondo en el ejercicio 2022.

Cabe mencionar que de acuerdo con la normativa, los recursos no ejercidos o los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FISMDF deben reintegrarse a más tardar el 15 de abril del ejercicio fiscal siguiente al que correspondieron; en ese orden de ideas, se verificó que el 19 de abril de 2023 la institución bancaria informó el importe de los rendimientos generados en la cuenta estatal del fondo en ese mes y, en la misma fecha, se reintegraron los rendimientos a la TESOFE y se canceló esa cuenta bancaria. Por lo anterior, el desfase de dos días hábiles en el reintegro de los recursos del fondo a la TESOFE no es atribuible a la entidad fiscalizada.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. La entidad fiscalizada publicó el 26 de enero de 2022, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tabasco, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” relativas al “Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones del Distrito Federal (FISMDF), entre los municipios del Estado de Tabasco, para el ejercicio 2022”, mediante el cual difundió la fórmula de distribución de los recursos con su respectiva metodología, la justificación de cada elemento, así como la asignación monetaria y el calendario de ministraciones a los 17 municipios de la entidad.

También se verificó que las cifras publicadas coincidieron con los importes asignados a los municipios en el convenio de distribución del fondo y que, mediante el oficio número SF/SI/DCH/0102/2022 del 1 de febrero de 2022, la entidad fiscalizada remitió a la DGDR de la SB, un ejemplar de la publicación del Acuerdo antes referido.

Fortalezas y áreas de mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución de los recursos del FISMDF entre 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 ese proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del FISMDF en 2022.

Distribución de los recursos del FISMDF

- Las acciones de control fueron suficientes para garantizar el envío a la Secretaría de Bienestar de la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF de 2022, para su revisión y validación, de acuerdo con las fechas y criterios establecidos en la normativa.
- La entidad fiscalizada formalizó con la SB, el convenio y su respectivo anexo metodológico, para la distribución de los recursos del FISMDF de 2022 entre los municipios, en los plazos y términos establecido en la normativa.
- El cálculo y distribución de los recursos del fondo entre los municipios fue correcto y de conformidad con la fórmula, variables y los montos publicados en el convenio de distribución respectivo.

Transferencia y control de los recursos

- Se dispuso de acciones de control suficientes que garantizaron el pago oportuno de los recursos del FISMDF a los municipios, y de acuerdo con las cantidades calculadas, de conformidad con la normativa aplicable.
- No se generaron rendimientos financieros por distribuir entre los municipios de la entidad; excepto en enero de 2022 que la Secretaría de Finanzas pagó los recursos del fondo al municipio de Tenosique un día después de recibirlos; lo cual generó intereses bancarios menores de 0.1 miles de pesos que se reintegraron a la TESOFE en el plazo establecido en la normativa.
- La entidad fiscalizada cuenta con mecanismos de control adecuados para que los recursos depositados por los municipios en la cuenta bancaria estatal del FISMDF de 2022, y los rendimientos financieros que esto originó, se reintegraran a la TESOFE en el plazo establecido en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El Acuerdo que contiene la distribución de los recursos del FISMDF de 2022 entre los municipios, se publicó en el órgano de difusión oficial del estado, en el plazo y con los requisitos establecidos en la normativa.
- La entidad fiscalizada remitió a la SB un ejemplar de la publicación del Acuerdo que contiene la distribución de los recursos del fondo de 2022, en el plazo establecido en la normativa.

Otras actividades relacionadas con los procesos anteriores

- La entidad fiscalizada dispuso de un área encargada de las actividades relacionadas con la gestión y administración de los recursos del FISMDF, así como de un marco normativo que regula sus funciones y responsabilidades.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 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 de la entidad federativa, por parte del Gobierno del Estado de Tabasco; el importe auditado fue de 2,027,680.4 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.

La Secretaría de Finanzas del Estado de Tabasco dispuso de mecanismos de control adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la recepción, distribución y pago de los recursos del FISMDF a los municipios, así como de otras actividades vinculadas con esos procesos.

Igualmente, cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó, en el plazo establecido en la normativa, la fórmula y metodología, así como los montos distribuidos a cada municipio y el calendario de ministraciones.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Tabasco cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución, ministración y difusión de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa.
2. Distribución de los recursos del FISMDF.
3. Transferencia y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencia del FISMDF a la entidad federativa

Verificar que la Federación enteró los recursos del FISMDF al Gobierno Estatal en una cuenta bancaria específica y productiva para su recepción y que el total transferido se correspondió con la cifra reportada para el concepto de aprobado en la CHPF 2022.

2. Distribución de los recursos del FISMDF

Comprobar que el Gobierno Estatal envió a la DGDR de la SB la propuesta metodológica y los resultados del cálculo de la distribución del FISMDF 2022 para su revisión y validación, así como el Convenio y el Anexo firmados por los representantes del gobierno en la entidad federativa.

Constar que se formalizó con la SB del “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33 ‘Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios’, a más tardar el 25 de enero de 2022.

Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios de la entidad federativa los recursos del FISMDF y, en su caso, los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva del fondo conforme a lo establecido en la LCF.

3. Transferencia y control de los recursos

Comprobar que el Gobierno Estatal transfirió a los municipios los recursos del FISMDF 2022, de conformidad con la normativa y que los rendimientos financieros generados les fueron pagados o, en su caso, reintegrados a la TESOFE en los tiempos previstos en la normativa.

Revisar que la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE, los recursos presupuestales y los rendimientos financieros del FISMDF no ejercidos por los municipios y que fueron reintegrados, por esos órdenes de gobierno, en la cuenta bancaria productiva específica que el Gobierno Estatal habilitó para la administración de ese fondo.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión la distribución del FISMDF a los municipios, la fórmula, su respectiva metodología, con la justificación de cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios, así como del envío a la DGDR de un ejemplar de esa publicación.

Revisar que las cifras publicadas por el Gobierno del Estado se correspondieron con las del Convenio suscrito con la SB.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene el Gobierno Estatal respecto de los procesos de cálculo, distribución, ministración y las deducciones correspondientes de los recursos del FISMDF.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas del Estado de Tabasco.