

Gobierno del Estado de Tlaxcala

Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-29000-19-1384-2021

1384-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	916,341.8
Muestra Auditada	916,341.8
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) del ejercicio 2020, aportados por la Federación al estado de Tlaxcala por 916,341.8 miles de pesos; el importe revisado representa el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) se creó e incorporó en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal a partir del ejercicio 1998; año en el que se modificó esa ley para adicionar el referido capítulo e instituir las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios. Sus recursos se prevén anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el Ramo General 33.

En la iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada al Congreso en noviembre de 1997, para modificar esa ley y constituir las aportaciones federales, no se consideraba al FORTAMUN-DF y fue la Cámara de Diputados la que dictaminó su creación.

El FORTAMUN-DF representa una proporción importante de los ingresos totales de los municipios; en 2019, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), constituyó el 17.2% de éstos, sin incluir el concepto de financiamiento.

Por grado de rezago social de los municipios, la importancia del FORTAMUN-DF en sus ingresos totales es como sigue: en 2019, en los de muy alto grado de rezago, este fondo significó el 11.8% de esos ingresos; en los de alto grado de rezago social, representó el

14.9%; en los de grado medio, fue el 17.2%; en los de grado bajo, el 17.7%, y en los de grado muy bajo, el 17.5%.¹

De acuerdo con esos valores, no se aprecia un vínculo significativo entre la importancia del fondo en los ingresos de los municipios y su grado de rezago social, debido a que el FORTAMUN-DF se distribuye con base en el número de habitantes de las entidades federativas, municipios y alcaldías, independientemente de las condiciones de rezago social de su población.

Los conceptos en los que pueden aplicarse los recursos de este fondo son diversos y no están acotados de manera rigurosa, ya que el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, con prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras; al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales; a la modernización de los sistemas de recaudación locales; al mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. De acuerdo con lo anterior, se definen prioridades, pero no se limita su destino.

Por lo anterior, el FORTAMUN-DF es importante para los municipios, ya que los apoya en la atención de los múltiples requerimientos que implica la gestión de las administraciones municipales; además, la diversidad y flexibilidad de sus destinos significan también un coadyuvante destacado en ese sentido.

El importe aprobado del FORTAMUN-DF en 2020 fue de 86,970,527.0 miles de pesos, que significó un aumento del 0.1%, en términos reales, respecto de su monto en 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 36, establece el criterio para determinar el importe del fondo en cada ejercicio; para tal fin, indica que su importe será el equivalente del 2.35% de la Recaudación Federal Participable que en el año correspondiente se estime en la Ley de Ingresos de la Federación; para la Ciudad de México y sus alcaldías, señala una proporción del 0.2123% de la referida recaudación.

La relación del FORTAMUN-DF con la Recaudación Federal Participable es únicamente referencial, a efecto de determinar el importe del fondo en cada ejercicio y es exclusivamente con la recaudación estimada en la citada ley. En ese sentido, este fondo no es objeto de los ajustes cuatrimestrales ni final como es el caso de las participaciones federales, de acuerdo con las cifras efectivas que presenta esa variable en el ejercicio fiscal respectivo.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

El FORTAMUN-DF tiene una cobertura nacional, ya que se asigna a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México (en 2020, existían 2,452 municipios y 16 alcaldías); sus recursos se asignan a las entidades federativas; y a su vez, éstas los distribuyen y entregan a los gobiernos municipales y alcaldías.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 38, establece el criterio para distribuir los recursos de este fondo a las entidades federativas y de éstas a los municipios. Al respecto, indica que el fondo se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

A su vez, las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios, en proporción directa al número de habitantes de cada uno de los municipios y alcaldías.

En el caso de las alcaldías, se considerará lo siguiente: el 75.0% correspondiente a cada una será asignado conforme al criterio del factor de población residente, y el 25.0% al factor de población flotante, con las cifras publicadas por el INEGI.

La Federación entrega a las entidades federativas, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los recursos del fondo, en 12 ministraciones mensuales y en partes iguales conforme a un calendario publicado. Las entidades disponen, a su vez, de un plazo de 5 días hábiles, posteriores a la recepción del fondo, para su ministración a los municipios y alcaldías.

Para la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es importante la fiscalización del proceso de distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, tanto por parte de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, ya que ese proceso es una premisa fundamental para el cumplimiento de los objetivos del fondo.

La fiscalización de ese proceso, en la Cuenta Pública 2020 se llevó a cabo por medio de una auditoría a la SHCP, como coordinadora del fondo en el ámbito federal, así como una auditoría a cada entidad federativa, en total 33 revisiones. Con ello, la ASF busca garantizar que los recursos de ese fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna. La presente auditoría se comprende en ese marco estratégico de fiscalización del FORTAMUN-DF.

Resultados

TRANSFERENCIAS DEL FORTAMUN-DF A LA ENTIDAD FEDERATIVA

1. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF-Tlaxcala) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que recibió y administró exclusivamente los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los

Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); en esta cuenta, la Federación le transfirió mensualmente, por partes iguales, 916,341.8 miles de pesos, que se correspondieron con el monto reportado como aprobado para el fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2020. Asimismo, se efectuó la cancelación de esa cuenta, una vez que se transfirieron todos los recursos del fondo a los municipios de la entidad.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL FORTAMUN-DF

2. La SPF-Tlaxcala distribuyó entre los 60 municipios de la entidad, en el ejercicio 2020, los recursos del FORTAMUN-DF por 916,341.8 miles de pesos, en proporción directa a su número de habitantes, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; ese monto se correspondió con el contenido en el “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 el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2020.

TRANSFERENCIA Y CONTROL DE LOS RECURSOS

3. Respecto de las transferencias de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios, el Gobierno del Estado de Tlaxcala presentó la documentación siguiente:

- Estados bancarios de la cuenta que la SPF-Tlaxcala utilizó para el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.
- Auxiliares y pólizas contables de enero a diciembre de 2020.
- Notificaciones de pago mediante los cuales la SPF-Tlaxcala informó a los municipios los montos transferidos por concepto del FORTAMUN-DF.

Con el análisis de la documentación anterior, se verificó que los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron en partes iguales, de enero a diciembre de 2020, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a los 60 municipios de la entidad, en el plazo establecido en la normativa y en las cuentas bancarias autorizadas por éstos para tal efecto.

El total asignado a los municipios fue de 916,341.8 miles de pesos, del cual se destinaron 3,714.3 miles de pesos al pago de adeudos de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y por descargas de aguas residuales, solicitado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por lo que el total transferido a los municipios fue de 912,627.4 miles de pesos. El importe asignado a los municipios se correspondió con el obtenido de la aplicación de la fórmula establecida en la normativa.

4. Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2020 por la SPF-Tlaxcala, se verificó la afectación de los recursos del FORTAMUN-DF a 20 municipios de la entidad, para el

cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y por descargas de aguas residuales, requeridas por la CONAGUA, por 3,714.3 miles de pesos, conforme a lo siguiente:

DEDUCCIONES Y AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES
DEL DISTRITO FEDERAL PAGADOS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Municipio	Monto distribuido (A)	Deducciones y afectaciones (B)	Monto transferido (C=A-B)
Atltzayanca	12,363.1	49.5	12,313.6
El Carmen Tequexquitla	12,425.0	795.7	11,629.3
Españita	6,240.2	22.1	6,218.1
Hueyotlipan	10,492.8	77.7	10,415.1
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	27,590.0	636.1	26,953.9
Ixtenco	5,097.0	53.0	5,044.0
Lázaro Cárdenas	2,233.9	29.4	2,204.5
Panotla	19,548.6	244.5	19,304.1
San Lorenzo Axocomanitla	4,044.5	7.6	4,036.9
San Lucas Tecopilco	2,254.1	6.1	2,248.0
Santa Catarina Ayometla	6,347.5	12.2	6,335.3
Santa Cruz Quilehtla	5,161.1	5.9	5,155.2
Terrenate	10,615.9	73.0	10,542.9
Tetlatlahuca	9,656.9	29.3	9,627.6
Tlaxcala	68,428.6	919.1	67,509.5
Totolac	15,704.2	38.9	15,665.3
Tzompantepec	11,777.1	248.5	11,528.6
Xicohtzinco	9,811.7	226.2	9,585.5
Zacatelco	30,730.3	205.1	30,525.2
Ziltlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	6,446.8	34.2	6,412.6
Total*	276,969.3	3,714.3	273,255.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada.

* Corresponde únicamente a la suma de los importes de los municipios en los que se aplicaron las deducciones.

Los conceptos por los que se afectaron los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios de la entidad federativa se encuentran justificados y las deducciones efectuadas se pagaron al tercero correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

- Los artículos 523-A y 523-B del Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios establecen que la CONAGUA podrá solicitar por escrito al Gobierno del Estado de Tlaxcala, mediante la SPF-Tlaxcala, la retención de la cantidad que cubra el pago incumplido, con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF del municipio de

que se trate, con previa acreditación del incumplimiento del pago, mayor a 90 días naturales, de los derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y por descargas de aguas residuales.

- El "Convenio de Coordinación que celebra por una parte el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el ejecutivo del Estado libre y soberano del Tlaxcala, con el objeto de formalizar las acciones administrativas necesarias para la implementación del procedimiento de retención y pago del esquema de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores", el cual se formalizó el 13 de noviembre de 2014.
- Los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca Balsas, mediante los cuales solicitó a la SPF-Tlaxcala las retenciones a varios municipios. Al respecto, se verificó que, en todos los casos, los adeudos correspondieron a un plazo mayor de 90 días.
- El análisis de las líneas de captura generadas y los estados de cuenta bancarios, con los que se constató que la SPF-Tlaxcala aplicó correctamente las retenciones solicitadas por la CONAGUA a los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios y realizó el pago de las líneas de captura.
- Las pólizas contables con las que se verificó que los registros se correspondieron con los importes de las líneas de captura pagadas a la CONAGUA.

5. Con la revisión de la documentación proporcionada, se verificó que la entidad fiscalizada pagó a la CONAGUA las retenciones efectuadas a 11 municipios de la entidad, por solicitud de este organismo, con un retraso de 18 días hábiles, contados a partir de la fecha límite de cinco días hábiles posteriores a la recepción de las líneas de captura. Ese pago fue por concepto de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y por descargas de aguas residuales, que debían cubrirse con recursos de la ministración del FORTAMUN-DF de mayo de 2020.

Al respecto, la entidad fiscalizada presentó la tarjeta T/DP/376/2021 del 7 de abril de 2021, con la que aclaró que el área encargada recibió las líneas de captura el 2 de junio de 2020, por lo que la CONAGUA las generó nuevamente y, así, se tramitó la solicitud en ese mes. Cabe mencionar que, si bien la entidad fiscalizada recibió el oficio el 28 de mayo de 2020, la dirección responsable lo recibió hasta el 2 de junio de 2020, pero ya se habían realizado los pagos del mes el 29 de mayo de 2020, por lo que la afectación y el pago no se aplicaron sino hasta que se dispuso de recursos en la cuenta del FORTAMUN-DF.

TRANSPARENCIA EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el 29 de enero de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el

"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 el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020"; la entidad fiscalizada difundió mediante esta publicación la fórmula, la metodología, la variable utilizada, los montos y el calendario de ministraciones de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.

FORTALEZAS Y ÁREAS DE MEJORA

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión de los procesos de recepción, distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, el pago de los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF.

Distribución de los recursos FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FORTAMUN-DF de acuerdo con la variable y los criterios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en el "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 el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020", publicado el 29 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.

Pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios

- El estado transfirió a los municipios recursos por un monto que se corresponde con lo establecido en la normativa. Además, los pagos a los municipios se realizaron en las cuentas bancarias autorizadas por ellos.
- La entidad fiscalizada transfirió los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios en el plazo establecido en la normativa.
- Se justificaron las deducciones aplicadas a los recursos del FORTAMUN-DF que correspondieron a los municipios.

- Los recursos que la entidad fiscalizada pagó a nombre de los municipios, por afectaciones a los recursos del FORTAMUN-DF, se transfirieron al tercero correspondiente (la CONAGUA).

Generación, entrega y difusión de la información

- La fórmula y la variable utilizadas para la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios, el calendario de ministraciones y los montos se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala.
- Existe coincidencia entre los montos distribuidos a los municipios y los publicados en el periódico oficial del estado.

Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores

- La SPF-Tlaxcala dispone de un Manual de Procedimientos de Control Interno en el que se identifica el procedimiento de validación de las aportaciones federales transferidas al estado.
- La SPF-Tlaxcala presentó el "Procedimiento de distribución para la ministración de los recursos del FORTAMUN-DF", en el que se identifican las actividades de distribución, pago y publicación de este fondo.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) a los municipios del estado de Tlaxcala, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 916,341.8 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 entidad fiscalizada realizó, en general, una gestión adecuada de los procesos de recepción y distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa, pago de los recursos, difusión de la información y otras actividades vinculadas con esos 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 FORTAMUN-DF; asimismo, distribuyó los recursos de acuerdo con la variable y el criterio de

distribución establecidos en la normativa, los cuales se correspondieron con los montos publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Adicionalmente, la entidad transfirió a los municipios los recursos del FORTAMUN-DF en las cuentas bancarias autorizadas por éstos; asimismo, dispuso de la documentación que justifica las deducciones y afectaciones a los recursos del fondo y realizó la transferencia de las retenciones a los terceros correspondientes.

La entidad fiscalizada publicó el "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 el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2020", en el plazo y términos de la normativa.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. 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 (SPF-Tlaxcala).