

**PARTICIPACIONES FEDERALES
A ENTIDADES FEDERATIVAS
Y MUNICIPIOS**

Auditoría Especial del Gasto Federalizado

Febrero 2018

PARTICIPACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS

MARCO DE REFERENCIA

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, IMPORTANCIA Y DESTINO	7
1.1 Composición del Gasto Federalizado	7
1.2 Evolución del Gasto Federalizado y sus Componentes	8
1.3 Importancia de las Participaciones Federales en las Finanzas Estatales y Municipales	8
1.4 Destino de las Participaciones Federales	11
CAPÍTULO II. ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES	15
CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTOS REVISADOS EN LAS AUDITORÍAS AL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, CP 2016	17
CAPÍTULO IV. COBERTURA, ALCANCE Y RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN AL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, CP 2016	19
4.1 Cobertura de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en las entidades federativas	19
4.2 Resultados de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en las entidades federativas	19
4.3 Cobertura de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en los municipios y demarcaciones territoriales	25
4.4 Resultados de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en los municipios y demarcaciones territoriales	26
CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES	33

PRESENTACIÓN

Las participaciones federales son recursos que se transfieren por la Federación a las entidades federativas y por medio de éstas también a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; mediante las mismas se les compensa por los recursos que dejan de captar y que se reservan a la Federación, al dejar en suspenso el cobro de un conjunto de impuestos que antes recaudaban.

Son recursos de libre administración hacendaria para los gobiernos locales, que se ejercen con base en los marcos jurídicos y normativos locales; hasta antes del ejercicio 2016 no eran recursos fiscalizables por la Auditoría Superior de la Federación.

Las reformas constitucionales en materia de combate a la corrupción, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, incluyeron la atribución para la Auditoría Superior de la Federación de fiscalizar las participaciones federales.

En concordancia con ello, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo 50, establece que en la fiscalización superior de las participaciones federales se revisarán los procesos realizados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, y que ésta incluirá:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;
- II. La oportunidad en la ministración de los recursos;
- III. El ejercicio de los recursos conforme a las disposiciones locales aplicables, y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales;
- IV. En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, conforme a lo previsto en los presupuestos locales; y
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con participaciones federales.

Para dar cumplimiento a las disposiciones expresadas en la ley, la ASF definió una estrategia de fiscalización, en el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2016, que comprendió la realización de 176 auditorías, distribuidas de la forma siguiente:

- Distribución y ministración de las participaciones federales:
Para la fiscalización de esta materia se practicaron 33 auditorías, de las cuales una fue a la SHCP para revisar la distribución de las participaciones a las entidades federativas, y 32 (una a cada entidad federativa) para fiscalizar ese proceso distributivo a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.
- Ejercicio de los recursos de las Participaciones Federales y demás aspectos previstos por la LFRCF:

Respecto de esta materia, el programa de auditorías de la ASF consistió en la realización de 32 auditorías a las entidades federativas y 110 a municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Adicionalmente, se practicaron 2 auditorías a municipios por mandato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Cuenta Pública 2015; sus resultados no se incluyen en este documento, ya que se presentan en sus informes específicos.

- Cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la LFRCF: En ese artículo se establece que la Auditoría Superior de la Federación revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal fin se practicó una auditoría a la SHCP.

En este documento se presentan de manera resumida los resultados de las auditorías practicadas al ejercicio de las participaciones federales. Su objetivo es proporcionar una visión integral de las características de la gestión de estos recursos; e identifica también áreas de oportunidad para apoyar el mejoramiento de la calidad de la gestión de ese proceso, lo cual se corresponde con el principio de pro actividad que orienta la actuación de la ASF, a efecto de que sus acciones y resultados coadyuven al desarrollo de una gestión pública eficiente, transparente y que rinda cuentas.

En este sentido, es objetivo de este documento contribuir al mejor conocimiento del proceso del ejercicio de las participaciones federales, así como a su mejora continua.

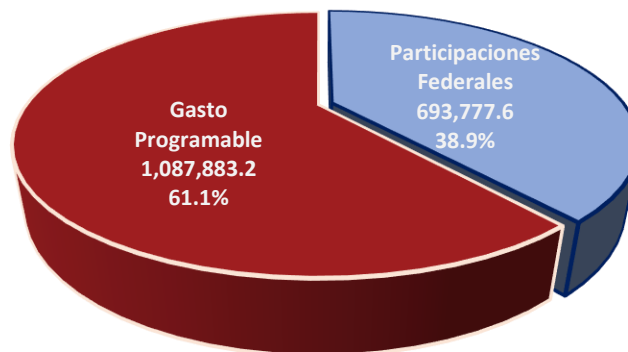
CAPÍTULO I. LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. IMPORTANCIA Y DESTINO

1.1 Composición del Gasto Federalizado

El gasto federalizado se conforma por los recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y representa una parte fundamental de los ingresos totales de estos órdenes de gobierno. Dichas transferencias se clasifican en dos tipos; las no condicionadas, de libre administración hacendaria, constituidas por las participaciones federales, las cuales se canalizan por medio del Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación, y; las transferencias condicionadas en su uso y destino, sujetas al cumplimiento de los objetivos para los que son transferidas, integradas por las aportaciones federales del Ramo General 33, los convenios y los subsidios.

En 2016, el gasto federalizado ascendió a un total de 1,781,660.8 millones de pesos, de los cuales, 693,777.6 millones de pesos correspondieron al Ramo 28 Participaciones Federales y 1,087,883.2 millones de pesos a las transferencias canalizadas vía las aportaciones federales, convenios y subsidios.

COMPONENTES DEL GASTO FEDERALIZADO 2016
(Millones de pesos)



FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016.

El monto de las participaciones está asociado con el desempeño de la economía, expresado en la Recaudación Federal Participable y, en el caso de los fondos destinados a las entidades productoras de petróleo, a la producción y precios del gas asociado y del petróleo.

1.2 Evolución del Gasto Federalizado y sus Componentes

En el periodo 2000-2016, el gasto federalizado creció a una tasa media anual de 4.6% y su componente más dinámico fue el de las transferencias condicionadas, cuyo crecimiento medio en el período fue de 5.2%, en tanto que el componente constituido por las participaciones federales se incrementaron a un ritmo de 3.8% medio anual en términos reales.

EVOLUCIÓN DEL GASTO FEDERALIZADO Y DE SUS COMPONENTES,
EN EL PERIODO 2000-2016
(Millones de pesos a precios constantes de 2016)

Año	Gasto Federalizado	Transferencias Condicionadas	Participaciones Federales
2000	866,931.5	484,170.2	382,761.3
2001	939,077.1	537,495.0	401,582.1
2002	971,406.7	556,501.8	414,904.9
2003	1,012,868.0	602,525.5	410,342.5
2004	1,018,232.7	614,713.4	403,519.3
2005	1,088,369.3	643,312.8	445,056.5
2006	1,142,546.8	648,145.7	494,401.2
2007	1,180,063.4	703,887.1	476,176.3
2008	1,328,480.7	756,816.6	571,664.1
2009	1,211,541.9	721,644.1	489,897.8
2010	1,284,100.1	738,359.0	545,741.1
2011	1,402,262.0	836,618.0	565,644.0
2012	1,543,336.4	975,970.1	567,366.2
2013	1,662,974.4	1,062,311.4	600,663.0
2014	1,735,385.2	1,105,267.7	630,117.4
2015	1,794,277.3	1,136,144.1	658,133.2
2016	1,781,660.7	1,087,883.2	693,777.6
Total	21,963,514.1	13,211,765.7	8,751,748.5
TMCA 2000-2016	4.6	5.2	3.8

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de cada ejercicio.

1.3 Importancia de las participaciones federales en las finanzas estatales y municipales

Las participaciones federales se financian fundamentalmente con la Recaudación Federal Participable y son recursos transferidos por la Federación a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, por su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Son recursos de gran importancia para los gobiernos subnacionales y significan una parte importante del gasto neto total de la Federación; en 2016 significaron el 12.9% de este gasto.

En 2016, las participaciones federales ascendieron a 693,777.6 millones de pesos y se integraron por los fondos e incentivos siguientes:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS;
FONDOS E INCENTIVOS QUE LAS INTEGRAN
Cuenta Pública 2016
(Millones de pesos)

Fondo o incentivo	Monto
Fondo General de Participaciones, FGP.	504,518.7
Fondo de Fomento Municipal, FFM.	25,166.4
Fondo de Fiscalización y Recaudación, FOFIR.	30,966.1
Fondo de Compensación (Art. 4-A, fracción II, de la LCF), FOCO Gasolinas y Diésel.	4,790.4
Fondo de Extracción de Hidrocarburos, FEXHI.	3,985.6
Participaciones en el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (Tabacos, bebidas refrescantes y bebidas alcohólicas), IEPS.	11,651.7
Participación por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable.	3,422.6
Participación a Municipios por donde se exportan Hidrocarburos, FMEXHI.	258.6
Incentivos a la Venta Final de gasolina y diésel (Art. 4-A, fracción I, de la LCF).	21,542.1
Fondo del ISR de 2016.	54,080.4
Tenencia o uso de Vehículos.	327.2
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos 2016, FOCO ISAN.	2,282.9
Incentivos por el Impuesto sobre Automóviles Nuevos 2016, ISAN.	9,070.1
Fondo de Compensación de REPECOS-Intermedios de 2016, FOCO REPECOS.	1,800.1
Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en materia Fiscal Federal de 2016.	19,914.7
Total	693,777.6

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2016.

De conformidad con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Federación y las entidades federativas y sus municipios, las principales fuentes de impuestos quedaron reservadas para su captación por parte del Gobierno Federal, en tanto que para los gobiernos locales, se dejaron libres algunas fuentes de ingreso de menor rendimiento, que en diversos casos están insuficientemente aprovechadas, por lo que éstos órdenes de gobierno presentan una elevada dependencia de los ingresos transferidos desde la Federación por la vía de las participaciones y de los recursos de gasto condicionado.

En 2016, de acuerdo con la información de las Cuentas Públicas estatales, la situación observada, sin considerar los recursos provenientes de financiamiento, era la siguiente: en las 32 entidades federativas, las transferencias federales (condicionadas y participaciones federales) significaron en promedio el 84.1% de los ingresos estatales. Por su parte, los ingresos propios derivados de sus sistemas fiscales representaron el 15.7%, y otras fuentes, el 0.2%.

La situación anterior es diversa entre las entidades federativas; en 17 entidades las transferencias federales representan más del 90.0% de sus ingresos totales; existe otro grupo de 6 entidades en donde significan entre el 85.0% y un 90.0%. La menor dependencia respecto de las transferencias federales se presenta en los casos de la Ciudad de México con el 50.0%,

Chihuahua con 76.0% y Nuevo León con el 78.7%. Si no se considera la Ciudad de México, las transferencias federales representaron en ese año el 88.0% de los ingresos totales de las 31 entidades federativas, sin incluir los recursos provenientes de financiamiento.

IMPORTANCIA DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES EN LOS INGRESOS TOTALES
DELAS ENTIDADES FEDERATIVAS
EJERCICIO 2016

Más del 90%		Entre el 85% y el 90%		Menos del 85%	
Guerrero	96.3	Tamaulipas	89.5	Jalisco	84.1
Zacatecas	95.7	San Luis Potosí	88.5	Estado de México	83.6
Tlaxcala	95.3	Colima	88.0	Aguascalientes	83.2
Hidalgo	95.1	Sonora	87.8	Guanajuato	82.5
Michoacán de Ocampo	94.7	Campeche	85.8	Coahuila	82.2
Nayarit	94.2	Querétaro	85.4	Quintana Roo	81.7
Veracruz	92.6			Nuevo León	78.7
Durango	92.2			Chihuahua	76.0
Chiapas	92.1			Ciudad de México	50.0
Morelos	92.1				
Oaxaca	91.4				
Tabasco	91.4				
Sinaloa	91.1				
Puebla	91.0				
Baja California	90.5				
Yucatán	90.5				
Baja California Sur	90.3				
Total: 17		Total: 6		Total: 9	

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de las Cuentas Públicas estatales de 2016.

En el caso de los municipios la dependencia de los recursos es también elevada. Las participaciones federales son relevantes en el financiamiento de la Hacienda Pública de los municipios, por la escasez de fuentes de ingreso y el bajo aprovechamiento de las disponibles, particularmente el impuesto predial y los derechos de agua.

INGRESOS DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Tipo de ingreso	Millones de pesos	(%)
Transferencias federales:	283,517.3	71.2
Participaciones federales	138,172.0	34.7
Aportaciones federales y convenios	145,345.3	36.5
Recursos propios, financiamiento y otros ingresos:	114,429.4	28.8
Impuestos	50,488.4	12.7
Contribuciones de mejoras	927.4	0.2
Derechos	22,567.8	5.7
Productos	3,221.6	0.8
Aprovechamientos	8,519.4	2.1
Aportaciones estatales	7,333.6	1.8
Otros ingresos	3,677.2	0.9
Financiamiento	14,726.9	3.7
Disponibilidad inicial	2,967.1	0.8
Total	397,946.7	100.0

FUENTE: INEGI, Estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Nota: No se incluye la Ciudad de México.

En 2016 las participaciones federales significaron en promedio el 34.7% de los ingresos totales en los municipios, y las aportaciones federales, subsidios y convenios representaron el 36.5%, por lo que los recursos transferidos por la federación conformaron el 71.2% de los recursos totales de este orden de gobierno, en tanto que el 28.8% fueron recursos propios incluidos los financiamientos.

Es importante decir que, en los municipios con mayor pobreza y rezago social, las transferencias federales significan más del 90.0% de sus ingresos.

Para casi todos los fondos de participaciones, la normativa señala que por lo menos el 20.0% de sus recursos asignados a las entidades federativas deben destinarse a los gobiernos municipales, excepto en el caso del Fondo de Fomento Municipal cuyo porcentaje es del 100.0%.

1.4 Destino de las Participaciones Federales

Debido a la reducida disponibilidad de fuentes de impuestos para las entidades federativas, y al bajo aprovechamiento de las que tienen disponibles, sobre todo en el caso de los municipios, los recursos federales transferidos, condicionados y no condicionados, resultan indispensables para el financiamiento del gasto de estos órdenes de gobierno.

De las dos vertientes de gasto que se transfieren a los gobiernos locales, la de mayor magnitud es la que corresponde al gasto condicionado que se les canaliza por medio de las aportaciones federales del Ramo General 33, convenios y subsidios. Estos recursos tienen un objetivo específico y atienden fundamentalmente las necesidades de gasto del ámbito social, como son los sectores de educación, salud, asistencia social e infraestructura básica.

La segunda vertiente de gasto son los recursos que se transfieren por la vía de las participaciones federales, las cuales tienen como destino principal la cobertura presupuestal de las necesidades de gasto corriente que requiere la operación de los gobiernos estatales y municipales (servicios personales y recursos materiales), y en menor medida pago de deuda y obra pública.

Dado su carácter no condicionado, las participaciones federales se constituyen en recursos indispensables para las haciendas públicas de los gobiernos locales, debido a que de ellas depende, en gran medida, el gasto de operación de las estructuras administrativas gubernamentales. Su destino específico está previsto en el presupuesto de egresos aprobado por cada legislatura local, en el caso de los gobiernos de las entidades federativas, y por los cabildos, en lo que corresponde a los municipios.

En el caso de las entidades federativas, la estructura de gasto financiado con las participaciones federales manifiesta una concentración en el gasto corriente, sobre todo en los servicios personales, como se muestra en el cuadro siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS: GASTO FINANCIADO CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, POR CAPÍTULO DE GASTO; 2016	
Concepto	Porcentaje del monto Ejercido
Total	100.0
Servicios Personales	46.4
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	27.3
Servicios Generales	7.8
Deuda Pública	6.4
Participaciones y Aportaciones	5.7
Materiales y Suministros	2.5
Inversión Pública	1.5
Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	0.7
ADEFAS	0.6
Inversiones Financieras y Otras	0.3
Provisiones	
Otros	0.8

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

De acuerdo con las cifras anteriores, los recursos de participaciones destinados a la obra pública y a otros conceptos de inversión son significativamente menores en relación con los destinados al gasto corriente. Particularmente resaltan, por su magnitud, los servicios personales, que concentran el 46.4% del gasto total, lo que convierte a estos recursos en prácticamente gastos irreductibles.

En el caso de los municipios y demarcaciones territoriales, las participaciones federales se destinan también fundamentalmente al financiamiento de sus estructuras administrativas; es

decir, a gasto corriente, principalmente servicios personales, como se manifiesta en el cuadro siguiente:

MUNICIPIOS: GASTO FINANCIADO CON LAS PARTICIPACIONES FEDERALES,
 POR CAPÍTULO DE GASTO, EN LOS MUNICIPIOS AUDITADOS; EJERCICIO 2016

Concepto	Porcentaje del monto Ejercido
Total	100.0
Servicios personales	59.8
Servicios generales	13.1
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	9.8
Deuda pública	5.6
Materiales y suministros	5.4
Inversión pública	4.7
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	0.9
Participaciones y aportaciones	0.3
ADEFAS	0.2
Otros	0.2

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

De acuerdo con lo anterior, las participaciones federales sustentan en grado importante la operación de las estructuras administrativas de los gobiernos locales, lo cual refleja la importancia estratégica que tienen esos recursos para los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

CAPÍTULO II. ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN DEL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES

En el marco de la revisión de la Cuenta Pública 2016, la ASF definió una estrategia de fiscalización de las participaciones, que comprendió la realización de 176 auditorías, de acuerdo con la composición siguiente:

- Distribución y ministración de las participaciones federales:

Para la fiscalización de esta materia se practicaron 33 auditorías, de las cuales una fue a la SHCP para revisar la distribución de las participaciones a las entidades federativas, y 32 (una a cada entidad federativa) para fiscalizar ese proceso distributivo a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- Ejercicio de los recursos y demás aspectos previstos por la LFRCF:

Para la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales, se realizaron 32 auditorías a las entidades federativas y 110 a municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

- Cumplimiento del mandato previsto en el artículo 47, párrafo segundo, de la LFRCF:

En este artículo se establece que la Auditoría Superior de la Federación revisará el origen de los recursos con los que se pagan los sueldos y salarios del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en dichos órdenes de gobierno, para determinar si fueron cubiertos con recursos federales o locales, en términos de lo dispuesto en el artículo 3-B de la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones aplicables. Para tal fin se practicó una auditoría a la SHCP.

CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTOS REVISADOS EN LAS AUDITORÍAS AL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, CP 2016

Para la realización de las auditorías al ejercicio de las participaciones, la ASF estableció los procedimientos siguientes:

1. Control interno

Se verificó, mediante la aplicación de cuestionarios, la existencia de controles para prevenir y minimizar el impacto de los riesgos que puedan afectar la eficacia y eficiencia de las operaciones, la obtención de información confiable y oportuna, el cumplimiento de la normativa y la consecución de los objetivos de las participaciones, con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI).

2. Transferencia de Recursos

Mediante este procedimiento, se revisó que las entidades federativas abrieron una cuenta bancaria productiva y específica, en la que se recibieron y administraron exclusivamente los recursos de las participaciones. Asimismo, se verificó el monto que transfieren los estados a los municipios, de los recursos de Participaciones.

3. Registro e Información Financiera de las Operaciones

Este procedimiento fue realizado para verificar que los recursos de las participaciones recibidas en la entidad federativa, así como los intereses generados y los egresos, se registraron contable, presupuestal y patrimonialmente, y que se encuentren debidamente actualizados, identificados y controlados de acuerdo con el clasificador por fuente de financiamiento. De la misma manera, se revisó que los egresos reportados en los registros contables y presupuestales estén soportados con la documentación justificativa y comprobatoria original del gasto; que cumplió con las disposiciones legales y fiscales correspondientes, y que dicha documentación se canceló conforme se establece en las disposiciones aplicables.

4. Destino de los Recursos

Comprobar, mediante el análisis de la documentación justificativa y comprobatoria, que los recursos de las participaciones y sus intereses generados fueron destinados de acuerdo a la normativa local aplicable.

5. Cumplimiento de lo Establecido en el Art 3-B LCF

Se cotejó que el Impuesto Sobre la Renta que fue enterado a la Federación por las entidades federativas y que ésta, a su vez, le participó a dichas entidades, corresponda al ISR retenido por los salarios del personal que prestó o desempeñó un servicio personal subordinado que fue efectivamente pagado con cargo a sus participaciones u otros ingresos locales.

6. Servicios Personales

Con la aplicación de este procedimiento se revisó que las plazas, categorías y percepciones pagadas con recursos de las participaciones, correspondan con la plantilla y el tabulador de percepciones autorizadas y, en este sentido, que la entidad federativa realizó oportunamente el entero a los terceros institucionales, en cumplimiento de las obligaciones fiscales y de seguridad social.

Asimismo, verificar que no se realizaron pagos de percepciones posteriores a la fecha de la baja definitiva del personal y que suscribieron los contratos de los prestadores de servicios por honorarios, así como que los pagos se realizaron conforme a éstos.

7. Adquisiciones, Arrendamientos y/o Servicios

Se fiscalizó que los procesos de licitación, adjudicación, contratación y plazos de entrega de los bienes o servicios cumplieron con el marco normativo correspondiente; asimismo, verificar la asignación, existencia y adecuado funcionamiento de los bienes adquiridos y que cuenten con los resguardos correspondientes; y en su caso, se hayan aplicado las penas convencionales o recuperación de la fianza correspondiente por incumplimiento a lo contratado.

8. Obra Pública

Revisar el cumplimiento normativo de los procesos de adjudicación y constatar que las obras están amparadas en un contrato debidamente formalizado; corroborar que las obras ejecutadas con recursos de participaciones cumplieron con los plazos de ejecución, están concluidas, operan y se ejecutaron conforme a lo contratado. Verificar que el ente auditado, previamente a la ejecución de obras por Administración Directa, contó con el acuerdo de ejecución, que tuvo capacidad técnica y administrativa para su realización y, en su caso, que las obras fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación; asimismo, verificar, mediante visita física, que las obras están concluidas y en operación.

9. Deuda Pública

Comprobar que, previamente a la contratación de deuda pública, se obtuvo la autorización de la legislatura local para la afectación de las participaciones, se inscribió en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de las Entidades Federativas y Municipios y que se destinaron a inversiones públicas productivas.

Asimismo, revisar que, previamente a la contratación de deuda pública, se obtuvo la autorización de la legislatura local para la contratación de la misma e identificar los recursos con los que se garantizó el pago; además, que los contratos de deuda se celebraron de conformidad con la normativa y que se inscribieron en los registros de deuda correspondientes a nivel federal (SHCP) y estatal; asimismo, que los recursos obtenidos se destinaron a inversiones públicas productivas.

CAPÍTULO IV. COBERTURA, ALCANCE Y RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN AL EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, CP 2016

La fiscalización del ejercicio de las participaciones federales se realizó mediante 32 auditorías a las entidades federativas y 110 a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

La cobertura, alcance y resultados de las auditorías al ejercicio de las participaciones federales, por parte de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales fueron los siguientes:

4.1 Cobertura de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en las entidades federativas

Se practicó una auditoría en cada entidad federativa para fiscalizar el ejercicio de las participaciones federales.

Para el ámbito de las entidades federativas, el universo seleccionado en las auditorías al ejercicio de las participaciones federales ascendió a 566,718.3 millones de pesos y la muestra fiscalizada fue del 54.5%; es decir, un importe de 309,024.2 millones de pesos.

4.2 Resultados de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en las entidades federativas

Los principales resultados de la revisión al ejercicio de las participaciones por parte de las entidades federativas, fueron los siguientes:

4.2.1 Gestión de las participaciones federales, por parte de las entidades federativas, con base en la normativa local. Diversidad en los marcos jurídicos locales

Las participaciones federales son recursos de libre administración hacendaria por parte de los gobiernos locales, y su ejercicio se realiza con base en el marco jurídico de cada entidad federativa.

Particularmente destacan las leyes de obra pública, de adquisiciones, de presupuesto, y aquellas otras que regulan la gestión de las participaciones y recursos propios en aspectos particulares como los servicios personales, recursos materiales y financiamiento.

Al respecto, cabe señalar que existe una significativa diversidad entre los marcos jurídicos locales, lo que da lugar, en el caso de las leyes de obra pública y adquisiciones, a que en algunas entidades federativas se presente una holgura para la asignación de contratos por asignación directa o mediante licitaciones por invitación.

Asimismo, en diversas entidades no está suficientemente reglamentada la gestión de los servicios personales, lo que deriva en insuficiencias en este proceso, no obstante que en este concepto se concentra la mayor parte del gasto financiado con participaciones y con recursos propios.

En general, existen áreas de mejora relevantes en el marco jurídico de las entidades federativas, a efecto de apoyar y propiciar una gestión más eficiente y transparente de las participaciones federales.

4.2.2 En la mayoría de las entidades federativas no se realiza la clasificación de los egresos por fuente de financiamiento, lo que dificulta conocer la estructura de gasto de las participaciones federales, así como llevar a cabo su fiscalización

Debido a algunas ambigüedades e imprecisiones de la normativa derivada de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, respecto del registro de los egresos de los entes públicos, por fuente de financiamiento, y por insuficiencias en el cumplimiento de las disposiciones de esa ley y sus normas, en la mayoría de las entidades federativas no se efectúa el registro específico del gasto financiado con participaciones federales, diferenciado del que se financia con recursos propios.

Lo anterior hace difícil conocer con la precisión necesaria el destino particular de las participaciones federales, a la vez que se dificulta su fiscalización.

Las adecuaciones efectuadas en diciembre de 2016 al Clasificador por Fuente de Financiamiento, emitido por el CONAC, apoyarán la atención a esas áreas de mejora en la identificación y registro de los egresos financiados con participaciones federales. Sin embargo, es necesario que las entidades federativas cumplan con estas disposiciones.

El funcionamiento obligatorio del Clasificador por Fuente de Financiamiento emitido por el CONAC, será a partir del ejercicio 2018.

4.2.3 Control interno para la gestión del ejercicio de las participaciones federales, que presenta áreas de mejora

El control interno vinculado al ejercicio de las participaciones federales presenta áreas de mejora importantes, las cuales se manifiestan en el significativo importe observado y en el tipo de irregularidades determinadas.

Las auditorías efectuadas manifestaron que el control interno para el ejercicio de las participaciones federales es adecuado en 6 entidades federativas, regular en 10 y deficiente en 16 entidades federativas.

La atención a las deficiencias y áreas de mejora existentes en materia de control interno es una premisa para avanzar en una gestión más eficiente y transparente de las participaciones federales.

Dentro de los elementos identificados que manifiestan debilidades en el control interno para la gestión de las participaciones, se encuentran los siguientes:

De acuerdo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las entidades federativas no están obligadas a disponer de una cuenta bancaria exclusiva para administrar los recursos de las participaciones federales, lo que afecta la transferencia y dificulta su fiscalización, ya que no existen en todas las dependencias registros específicos por concepto de gasto que permitan conocer la trazabilidad de los recursos.

Para la recepción de las participaciones federales en las 32 entidades federativas se utilizaron 169 cuentas bancarias, sin incluir fideicomisos; en promedio, cada entidad utilizó 5 cuentas bancarias.

De dichas cuentas, en 20 entidades federativas se utilizaron 105 para recibir otro tipo de recursos; es decir, no fueron cuentas bancarias específicas.

Por otro lado, para la administración de los recursos de las participaciones federales, las 32 entidades federativas utilizaron un total de 472 cuentas bancarias, de las cuales, el 88.1% no fueron utilizadas específicamente para el manejo de las participaciones federales, sino que incluyeron otros recursos.

4.2.4 Monto observado y principales irregularidades

El monto observado en la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales, por las entidades federativas, ascendió a 23,687.9 millones de pesos, que representa el 7.7% de la muestra auditada. El 0.2% correspondió a 40.3 millones de pesos de recuperaciones operadas y el 99.8% a recuperaciones probables.

Las entidades federativas que tuvieron un mayor monto observado fueron Veracruz, con el 31.5% del importe total que se observó; Nuevo León, con el 24.6%; Quintana Roo, con el 8.7% y Tamaulipas, con el 6.7%.

Por entidad federativa el monto observado fue el siguiente:

ENTIDADES FEDERATIVAS: EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
Alcance de las Auditorías y Recuperaciones Determinadas por Entidad Federativa
Cuenta Pública 2016
(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance	Monto Observado	Monto Observado / Muestra Auditada	Recuperaciones		
						Totales	Operadas	Probables
Aguascalientes	5,762.1	3,079.7	53.4	0.1	0.0	0.1	-	0.1
Baja California	15,986.2	9,596.3	60.0	328.2	3.4	328.2	-	328.2
Baja California Sur	3,427.6	1,620.9	47.3	224.8	13.9	224.8	-	224.8
Campeche	6,031.4	2,904.7	48.2	34.6	1.2	34.6	-	34.6
Chiapas	26,962.8	11,766.5	43.6	754.5	6.4	754.5	-	754.5
Chihuahua	16,182.8	16,182.8	100.0	334.5	2.1	334.5	-	334.5
Coahuila	16,950.8	12,464.4	63.9	-	0.0	32.2	-	32.2
Colima	3,632.6	10,834.8	85.2	32.2	0.3	186.3	-	186.3
Ciudad de México	64,627.2	3,096.2	19.3	186.3	6.0	-	-	-
Durango	6,900.2	4,811.7	69.7	25.5	0.5	25.5	-	25.5
Estado de México	67,789.5	38,285.6	56.5	196.4	0.5	196.4	-	196.4
Guanajuato	23,608.9	12,935.4	54.8	-	0.0	-	-	-
Guerrero	15,959.7	4,960.2	31.1	390.3	7.9	390.3	-	390.3
Hidalgo	10,252.1	9,674.8	94.4	141.0	1.5	141.0	-	141.0
Jalisco	46,544.1	29,640.2	63.7	1.7	0.0	1.7	-	1.7
Michoacán	17,004.4	11,227.8	66.0	540.1	4.8	540.1	-	540.1
Morelos	6,802.2	3,198.4	47.0	959.7	30.0	959.7	-	959.7
Nayarit	4,775.7	3,134.2	65.6	293.0	9.3	293.0	-	293.0
Nuevo León	26,925.6	18,766.1	69.7	5,823.5	31.0	5,823.5	-	5,823.5
Oaxaca	13,468.6	4,018.9	29.8	341.7	8.5	341.7	-	341.7
Puebla	29,473.6	18,538.6	62.9	-	0.0	-	-	-
Querétaro	9,461.2	4,786.5	50.6	-	0.0	-	-	-
Quintana Roo	6,911.7	3,248.5	47.0	2,062.7	63.5	2,062.7	40.3	2,022.3
San Luis Potosí	10,876.9	9,030.9	83.0	9.5	0.1	9.5	-	9.5
Sinaloa	12,735.2	5,071.9	39.8	34.4	0.7	34.4	-	34.4
Sonora	14,665.4	7,289.8	49.7	15.3	0.2	15.3	-	15.3
Tabasco	17,101.2	8,705.2	50.9	16.6	0.2	16.6	-	16.6
Tamaulipas	15,498.4	8,214.5	53.0	1,594.4	19.4	1,594.4	-	1,594.4
Tlaxcala	6,899.1	2,900.8	42.0	181.2	6.2	181.2	-	181.2
Veracruz	27,724.7	20,868.3	75.3	7,458.5	35.7	7,458.5	-	7,458.5
Yucatán	8,801.8	4,988.0	56.7	803.8	16.1	803.8	-	803.8
Zacatecas	6,974.9	3,181.6	45.6	903.4	28.4	903.4	-	903.4
Total	566,718.3	309,024.2	54.5	23,687.9	7.7	23,687.9	40.3	23,647.6

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

Las principales irregularidades, por su monto observado, fueron las siguientes:

4.2.4.1 Falta de documentación comprobatoria del gasto

Esta irregularidad tuvo un importe observado de 17,775.6 millones de pesos, el cual representó el 75.0% del monto total que se observó, lo que la ubica como la principal observación del ejercicio de las participaciones federales. Se presentó en 18 entidades federativas.

Por su importe destacan las entidades federativas siguientes: Veracruz, con el 36.8% del monto total observado en este concepto; Nuevo León, con el 28.4%; Quintana Roo, con el 9.9%; Zacatecas, con el 5.0% y Morelos, con el 4.7%.

4.2.4.2 Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal

Se observó un importe por este concepto, de 1,826.9 millones de pesos, que significó el 7.7% del monto total observado; 18 entidades federativas presentaron esta irregularidad.

Las entidades federativas con mayor monto observado fueron: Tamaulipas, con el 34.2% de este concepto; Nuevo León, con el 29.5%, y Chihuahua, con el 18.3%.

4.2.4.3 Retenciones no enteradas a terceros institucionales

En este rubro se observó un monto de 1,250.5 millones de pesos, que significó el 5.3% del monto total que se observó. Esta irregularidad se manifestó en 7 entidades federativas.

Las entidades con el mayor importe fueron: Veracruz, con el 67.1% del monto total observado en este concepto; Nayarit, con el 23.0%, y Chiapas, con el 4.2%.

4.2.4.4 Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados

Esta irregularidad tuvo un importe observado de 799.9 millones de pesos, el cual representó el 3.4% del monto total; se manifestó en 8 entidades federativas.

Los mayores importes se presentaron en las siguientes entidades federativas: Tamaulipas, con el 43.5% del monto total observado en este concepto; Tlaxcala, con el 19.7%, y Quintana Roo, con el 18.2%.

4.2.4.5 Pagos improcedentes o en exceso

Se observó por este concepto un importe de 521.6 millones de pesos, que representó el 2.2% del monto total; se presentó en 13 entidades federativas.

Las entidades con mayores importes observados por esta irregularidad fueron: Nuevo León, con el 28.8% del monto total; Estado de México, con el 23.9%, y Oaxaca, con el 21.4%.

4.2.4.6 Otros

Se observó en otros conceptos un importe de 1,513.3 millones de pesos, que representó el 6.4% del monto total; se presentó en 15 entidades federativas.

ENTIDADES FEDERATIVAS: EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
MONTO OBSERVADO POR CONCEPTO DE IRREGULARIDAD
Cuenta Pública 2016
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	Falta de documentación comprobatoria del gasto	Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	Retenciones no enteradas a terceros institucionales	Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados	Pagos improcedentes o en exceso	Otros	Total
Aguascalientes	-	0.1	-	-	-	0.1	0.2
Baja California	304.2	19.6	-	-	4.5	-	328.3
Baja California Sur	62.3	146.1	10.1	-	0.2	6.1	224.8
Campeche	-	-	-	-	34.6	-	34.6
Chiapas	-	-	53.0	-	0.7	700.9	754.6
Chihuahua	-	334.5	-	-	-	-	334.5
Coahuila	-	-	-	-	-	-	-
Colima	28.5	-	-	-	0.5	3.2	32.2
Ciudad de México	6.5	-	-	-	-	179.8	186.3
Durango	3.4	14.5	-	6.0	-	1.5	25.4
Estado de México	-	26.1	-	45.5	124.7	-	196.3
Guanajuato	-	-	-	-	-	-	-
Guerrero	383.4	6.6	-	-	-	0.3	390.3
Hidalgo	-	1.7	42.4	-	0.7	96.2	141.0
Jalisco	-	-	-	-	-	1.7	1.7
Michoacán	512.9	4.3	18.0	-	-	4.9	540.1
Morelos	828.5	50.7	-	-	11.8	68.8	959.8
Nayarit	-	0.3	287.4	0.4	5.0	-	293.1
Nuevo León	5,052.8	538.1	-	82.3	150.3	-	5,823.5
Oaxaca	229.5	0.2	-	-	111.9	0.1	341.7
Puebla	-	-	-	-	-	-	-
Querétaro	-	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	1,760.3	-	-	145.9	-	156.5	2,062.7
San Luis Potosí	-	9.1	-	-	-	0.4	9.5
Sinaloa	-	34.0	0.4	-	-	-	34.4
Sonora	13.1	2.1	-	-	-	-	15.2
Tabasco	2.2	-	-	14.4	-	-	16.6
Tamaulipas	338.3	624.5	-	348.2	-	283.4	1,594.4
Tlaxcala	24.0	-	-	157.3	-	-	181.3
Veracruz	6,543.3	-	839.2	-	76.0	-	7,458.5
Yucatán	789.1	14.6	-	-	-	-	803.7
Zacatecas	893.3	-	-	-	0.6	9.5	903.4
Total	17,775.6	1,826.9	1,250.5	799.9	521.6	1,513.3	23,687.9

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total, debido al redondeo de cifras.

4.2.5. Acciones promovidas

Como resultado de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales por parte de las entidades federativas, se determinaron 294 observaciones, de las que 80 fueron solventadas durante el desarrollo de las auditorías y 214 quedaron pendientes de solventar, las cuales a su vez generaron 229 acciones; de éstas, 122 son Pliegos de Observaciones, 61 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 26 son Recomendaciones y 20 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

ENTIDADES FEDERATIVAS: EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. ACCIONES PROMOVIDAS
Cuenta Pública 2016
(Número)

Entidad Federativa	Observaciones	Observaciones Solventadas	Acciones Promovidas							
			Total	R	PEFCF	SA	PRAS	PO	DH	M
Aguascalientes	3	0	3	0	0	0	1	2	-	-
Baja California	8	0	8	1	1	0	1	5	-	-
Baja California Sur	13	2	14	2	3	0	4	5	-	-
Campeche	2	0	2	1	0	0	0	1	-	-
Chiapas	8	3	8	1	2	0	0	5	-	-
Chihuahua	5	0	5	2	1	0	1	1	-	-
Coahuila	10	0	10	1	0	0	4	5	-	-
Colima	7	3	4	0	0	0	2	2	-	-
Ciudad de México	2	0	2	2	0	0	0	0	-	-
Durango	13	0	14	1	0	0	7	6	-	-
Estado de México	6	0	6	0	1	0	2	3	-	-
Guanajuato	4	3	1	1	0	0	0	0	-	-
Guerrero	18	11	7	0	0	0	0	7	-	-
Hidalgo	19	10	12	1	3	0	0	8	-	-
Jalisco	5	3	2	1	0	0	0	1	-	-
Michoacán	5	0	6	0	0	0	1	5	-	-
Morelos	21	12	9	0	0	0	0	9	-	-
Nayarit	7	0	9	1	2	0	2	4	-	-
Nuevo León	14	2	12	1	0	0	1	10	-	-
Oaxaca	9	1	8	1	0	0	1	6	-	-
Puebla	5	4	1	1	0	0	0	0	-	-
Querétaro	1	1							-	-
Quintana Roo	16	3	13	0	1	0	7	5	-	-
San Luis Potosí	9	1	9	4	0	0	3	2	-	-
Sinaloa	5	0	5	1	0	0	3	1	-	-
Sonora	7	2	5	1	1	0	1	2	-	-
Tabasco	15	5	10	1	1	0	6	2	-	-
Tamaulipas	5	1	5	1	1	0	0	3	-	-
Tlaxcala	14	10	4	0	0	0	0	4	-	-
Veracruz	10	0	10	0	3	0	3	4	-	-
Yucatán	10	2	8	0	0	0	2	6	-	-
Zacatecas	18	1	17	0	0	0	9	8	-	-
Total	294	80	229	26	20	0	61	122	-	-

FUENTE: Elaborado con base en los informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

R: Recomendación; PEFCF: Promoción para el Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal; SA: Solicitud de Aclaración; PRAS: Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria; PO: Pliego de Observaciones; DH: Denuncia de Hechos, y M: Multas.

4.3 Cobertura de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en los municipios y demarcaciones territoriales

Se practicaron 110 auditorías a municipios (104) y demarcaciones territoriales (6), de las 32 entidades federativas, para fiscalizar el ejercicio de las participaciones federales.

El universo en las auditorías al ejercicio de las participaciones federales por parte de los municipios y demarcaciones territoriales ascendió a 45,912.5 millones de pesos y la muestra fiscalizada fue del 69.2%; un importe de 31,765.4 millones de pesos.

4.4 Resultados de la fiscalización al ejercicio de las participaciones federales en los municipios y demarcaciones territoriales

4.4.1 Aspectos generales

Las administraciones municipales, en su gran mayoría, adolecen de significativas insuficiencias en sus capacidades institucionales y en sus sistemas de control interno, que se traducen en debilidades en la gestión de los recursos públicos, entre ellos, los de las participaciones federales, lo cual quedó de manifiesto en los resultados de las auditorías practicadas al ejercicio de estas últimas.

Para este orden de gobierno, la problemática referente al incumplimiento en el registro de los egresos por fuente de financiamiento, de acuerdo con la normativa emitida por el CONAC, presenta una acentuada incidencia, ya que, en la gran mayoría de los municipios auditados, no se lleva a cabo dicho registro, lo que limita la transparencia en el manejo de las participaciones federales y dificulta asimismo su fiscalización.

Debe mencionarse que las fuertes presiones que la demanda social impone sobre las finanzas municipales, se traducen en una frecuente práctica de transferencia temporal de recursos entre fuentes de financiamiento, a fin de atender los requerimientos financieros, lo que afecta igualmente el control y la transparencia de la gestión.

Las debilidades en el control interno de las administraciones municipales son un factor que incide de manera relevante en la calidad de la gestión de las participaciones federales y, en general, de todos los recursos operados por los municipios. La disponibilidad de adecuados sistemas de control interno es una premisa para lograr un manejo eficiente y transparente de esos recursos.

De acuerdo con las auditorías practicadas, el control interno era satisfactorio en el 6.4% de los municipios auditados; regular en el 33.0% y deficiente en el 60.6%.

Una de las debilidades principales del proceso administrativo de la gestión de las participaciones, se relaciona con la falta de utilización de una cuenta exclusiva para su manejo. En los 110 municipios fiscalizados se utilizaron 200 cuentas bancarias para la recepción de las participaciones federales, sin incluir fideicomisos. Solamente en 30 municipios, las cuentas bancarias fueron utilizadas exclusivamente para recibir los recursos de participaciones federales.

Por otro lado, en relación con la administración de los recursos de las participaciones federales, los 110 gobiernos municipales que se fiscalizaron utilizaron 310 cuentas bancarias, de las cuales, solamente el 36.1% fueron cuentas específicas para la gestión de los recursos.

4.4.2 Monto observado y principales irregularidades

El monto observado en la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales, por parte de los municipios, ascendió a 3,078.8 millones de pesos, que representa el 9.7% de la muestra auditada. El 0.3% correspondió a recuperaciones operadas y el 99.7% a recuperaciones probables. Las principales irregularidades, por su monto observado, fueron las siguientes:

4.4.2.1 Falta de documentación comprobatoria del gasto

Esta irregularidad tuvo un importe observado de 2,189.9 millones de pesos, el cual significó el 71.1% del monto total que se observó; se manifestó en 24 municipios.

4.4.2.2 Retenciones no enteradas a terceros institucionales

Esta irregularidad tuvo un importe observado de 241.0 millones de pesos, el cual representó el 7.8% del monto total que se observó; se presentó en 15 municipios.

4.4.2.3 Pagos improcedentes o en exceso

Se observó en este rubro un importe de 155.7 millones de pesos, que significó el 5.1% del monto total observado; en 17 municipios se registró esta irregularidad.

4.4.2.4 Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados

Este concepto significó el 4.8% del monto total observado; con un importe de 146.3 millones de pesos, y esta irregularidad estuvo presente en 17 municipios.

4.4.2.5 Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal

Este rubro se identificó en 27 municipios, y presentó un monto observado de 137.5 millones de pesos, que significó el 4.5% del monto total observado.

4.4.2.6 Otros

Se observó por otros conceptos diversos un monto de 208.4 millones de pesos, que significó el 6.7% del monto total observado; se presentó en 30 municipios.

Por entidad federativa y municipio, el monto observado se presenta en la tabla siguiente:

MUNICIPIOS: EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES, MONTO OBSERVADO POR CONCEPTO
Cuenta Pública 2016
(Millones de pesos)

Entidad Federativa	Municipio	Falta de documentación comprobatoria del gasto	Retenciones no enteradas a terceros institucionales	Pagos improcedentes o en exceso	Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados	Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	Otros	Total
Aguascalientes	Aguascalientes	-	-	-	-	7.8	-	7.8
Aguascalientes	Asientos	-	-	0.0	-	-	-	0.0
Aguascalientes	Jesús María	1.4	-	0.3	-	-	-	1.7
Aguascalientes	Rincón de Romos	-	-	0.1	2.1	5.1	-	7.2
Baja California	Ensenada	192.7	-	-	-	-	-	192.7
Baja California	Tijuana	-	-	38.5	4.4	-	-	42.9
Baja California Sur	La Paz	-	-	-	-	-	-	-
Baja California Sur	Los Cabos	37.9	-	-	-	-	-	37.9
Campeche	Campeche	-	-	-	-	4.5	-	4.5
Campeche	Candelaria	-	-	-	-	-	-	-
Campeche	Carmen	-	134.8	-	4.9	-	-	139.7
Campeche	Champotón	-	-	0.3	-	-	-	0.3
Campeche	Escárcega	-	7.4	-	-	-	-	7.4
Chiapas	Salto de Agua	2.5	-	-	0.5	-	0.1	3.2
Chihuahua	Casas Grandes	-	0.0	1.4	-	8.7	0.0	10.1
Chihuahua	Chihuahua	-	-	-	-	3.0	-	3.0
Chihuahua	Cuauhtémoc	-	-	-	-	4.4	-	4.4
Chihuahua	Delicias	-	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	Hidalgo del Parral	-	-	-	-	6.8	7.7	14.5
Chihuahua	Juárez	-	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	Nuevo Casas Grandes	-	0.0	-	-	1.4	-	1.4
Ciudad de México	Álvaro Obregón	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de México	Azcapotzalco	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de México	Cuauhtémoc	-	-	-	-	0.1	-	0.1
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de México	Iztapalapa	-	-	-	-	-	-	-
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	-	-	-	-	-	-	-
Coahuila	Acuña	0.0	-	-	-	-	-	0.0
Coahuila	Matamoros	-	-	-	-	-	-	-
Coahuila	Parras	-	3.3	-	-	-	-	3.3
Coahuila	Saltillo	2.7	-	-	-	-	-	2.7
Coahuila	San Pedro	-	1.7	-	-	-	2.1	3.7
Coahuila	Torreón	132.4	65.3	68.1	-	-	-	265.8
Colima	Ixtlahuacán	-	-	-	-	-	6.9	6.9
Durango	Mapimí	0.8	-	-	1.6	0.5	2.7	5.8
Durango	Nuevo Ideal	-	-	0.1	1.0	-	-	1.1
Estado de México	Atizapán de Zaragoza	-	-	-	39.0	25.9	-	64.9
Estado de México	Chalco	-	-	-	-	0.1	-	0.1
Estado de México	Cuautitlán Izcalli	-	-	17.0	34.6	0.8	-	52.4
Estado de México	Huixquilucan	-	-	-	-	-	-	-
Estado de México	Tecámac	-	-	-	-	-	-	-

Marco de Referencia Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

Entidad Federativa	Municipio	Falta de documentación comprobatoria del gasto	Retenciones no enteradas a terceros institucionales	Pagos improcedentes o en exceso	Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados	Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	Otros	Total
Estado de México	Tultitlán	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	Celaya	-	-	0.0	-	-	-	0.0
Guanajuato	Irapuato	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	León	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	Salamanca	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	San Miguel de Allende	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	Silao	-	-	-	-	-	-	-
Guerrero	Taxco de Alarcón	-	9.2	-	-	-	-	9.2
Hidalgo	Mineral de la Reforma	22.4	4.9	-	-	-	0.1	27.4
Jalisco	Puerto Vallarta	66.6	-	-	-	-	-	66.6
Jalisco	Lagos de Moreno	-	-	-	-	-	-	-
Michoacán	La Piedad	99.1	-	-	-	-	0.4	99.5
Michoacán	Morelia	4.6	-	-	-	-	4.6	9.2
Michoacán	Sahuayo	-	-	-	1.0	0.9	10.1	12.0
Michoacán	Tarímbaro	-	0.1	0.1	-	0.1	-	0.2
Michoacán	Zamora	90.4	-	-	-	-	13.1	103.5
Morelos	Jojutla	-	-	-	-	-	-	-
Morelos	Xochitepec	-	-	-	-	-	-	-
Nayarit	Ruíz	0.2	-	-	0.0	-	0.3	0.6
Nayarit	Tuxpan	0.2	-	-	0.2	-	0.1	0.4
Nuevo León	San Pedro Garza García	-	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	62.2	-	-	-	-	4.8	67.0
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	2.9	-	-	-	0.6	-	3.5
Oaxaca	Santa María Xadani	-	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	Juchitlan	-	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	San Pedro Mixtepec	-	-	-	-	-	-	-
Puebla	Cuautlancingo	-	-	-	-	-	-	-
Puebla	Xicotepetec	-	-	-	-	-	-	-
Querétaro	Tequisquiapan	-	-	-	-	2.6	-	2.6
Querétaro	Tolimán	-	-	-	-	0.6	-	0.6
Quintana Roo	Isla Mujeres	-	-	-	1.8	-	-	1.8
Quintana Roo	Puerto Morelos	-	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	Solidaridad	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	Aquismón	-	-	-	-	0.1	2.7	2.8
San Luis Potosí	Ciudad Valles	-	-	5.0	-	4.3	7.4	16.7
San Luis Potosí	Matlapa	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	San Luis Potosí	-	-	-	-	-	101.7	101.7
San Luis Potosí	Tamazunchale	-	-	-	-	-	2.2	2.2
San Luis Potosí	Xilitla	-	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	Ahome	-	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	Culiacán	-	2.9	8.1	-	23.9	-	34.9
Sinaloa	Guasave	-	0.7	14.0	-	17.2	-	31.9
Sinaloa	Mazatlán	-	-	1.2	-	-	-	1.2
Sinaloa	Sinaloa	-	-	1.5	-	-	-	1.5
Sonora	Cajeme	-	-	-	-	-	-	-
Sonora	Guaymas	91.8	-	-	-	-	-	91.8
Sonora	Hermosillo	-	-	-	-	0.9	-	0.9
Sonora	Huatabampo	6.1	-	-	-	1.1	3.7	10.9
Sonora	Navojoa	-	-	-	-	-	-	-
Sonora	San Luis Río Colorado	-	-	-	-	-	20.6	20.6
Tabasco	Cárdenas	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	Centla	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	Comalcalco	-	-	-	-	-	-	-

Entidad Federativa	Municipio	Falta de documentación comprobatoria del gasto	Retenciones no enteradas a terceros institucionales	Pagos improcedentes o en exceso	Sueldos y compensaciones superiores a los tabuladores autorizados	Pago de remuneraciones indebidas o injustificadas al personal	Otros	Total
Tabasco	Huimanguillo	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	Macuspana	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	Tacotalpa	-	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	Ciudad Madero	236.8	-	-	34.4	1.9	-	273.1
Tamaulipas	Matamoros	504.4	-	-	0.1	-	-	504.5
Tamaulipas	Nuevo Laredo	-	-	-	1.1	-	3.5	4.7
Tamaulipas	Reynosa	622.3	-	-	0.1	-	0.1	622.5
Tamaulipas	Tampico	-	-	-	19.6	13.8	0.0*	33.5
Tlaxcala	Calpulalpan	9.4	2.0	-	-	-	-	11.3
Veracruz	Álamo Temapache	-	-	-	-	-	-	-
Veracruz	Las Choapas	-	5.9	-	-	-	0.1	6.0
Veracruz	Papantla	0.1	-	-	-	-	0.8	0.9
Veracruz	San Andrés Tuxtla	-	2.8	-	-	0.1	0.1	3.0
Veracruz	Tantoyuca	-	-	-	-	-	0.1	0.1
Veracruz	Veracruz	-	-	-	-	-	11.5	11.5
Veracruz	Xalapa	-	-	-	-	-	0.7	0.7
Yucatán	Umán	-	-	0.0	-	-	0.0	0.0
Zacatecas	Loreto	-	-	-	-	-	-	-
Zacatecas	Villanueva	-	-	-	-	-	-	-
Total		2,189.9	241.0	155.7	146.3	137.5	208.4	3,078.8

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016.

Nota: la suma de los parciales puede no coincidir con el total, debido al redondeo de cifras.

* Los valores expresados como 0.0, son cifras menores a 0.1 millones de pesos.

4.5.- Acciones promovidas.

Como resultado de la fiscalización del ejercicio de las participaciones federales por parte de los municipios, se determinaron 534 observaciones, de las que 217 fueron solventadas durante el desarrollo de las auditorías y 317 quedaron pendientes de solventar, las cuales a su vez generaron 352 acciones; de éstas, 136 son Pliegos de Observaciones, 97 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 84 son Recomendaciones y 35 son Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal.

MUNICIPIOS: EJERCICIO DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES. ACCIONES PROMOVIDAS
Cuenta Pública 2016
(Número)

Entidad	Municipio	Observaciones	Observaciones Solventadas	Acciones Promovidas					
				Total	R	PEFCF	SA	PRAS	PO
Aguascalientes	Aguascalientes	3	0	3	1	0	0	1	1
Aguascalientes	Asientos	4	0	4	2	0	0	1	1
Aguascalientes	Jesús María	5	0	5	3	0	0	0	2
Aguascalientes	Rincón de Romos	3	0	3	2	0	0	0	1
Baja California	Ensenada	2	0	3	0	0	0	1	2
Baja California	Tijuana	4	0	4	0	1	0	1	2
Baja California Sur	La Paz	2	0	2	0	0	0	2	0
Baja California Sur	Los Cabos	3	1	2	0	0	0	1	1
Campeche	Campeche	4	0	4	2	0	0	1	1
Campeche	Candelaria	2	0	2	1	0	0	1	0
Campeche	Carmen	4	1	8	1	3	0	0	4
Campeche	Champotón	4	0	4	2	0	0	0	2
Campeche	Escárcega	3	0	6	1	2	0	1	2
Chiapas	Salto de Agua	8	0	8	0	0	0	3	5
Chihuahua	Casas Grandes	5	0	5	1	1	0	1	2
Chihuahua	Chihuahua	3	0	3	1	0	0	1	1
Chihuahua	Cuauhtémoc	5	2	3	1	0	0	1	1
Chihuahua	Delicias	2	0	2	1	0	0	1	0
Chihuahua	Hidalgo del Parral	4	1	3	1	0	0	1	1
Chihuahua	Juárez	2	1	1	1	0	0	0	0
Chihuahua	Nuevo Casas Grandes	6	3	4	1	1	0	1	1
Ciudad de México	Álvaro Obregón	1	0	1	0	0	0	1	0
Ciudad de México	Azcapotzalco	1	0	1	1	0	0	0	0
Ciudad de México	Cuauhtémoc	2	0	2	1	0	0	0	1
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1	0	1	0	0	0	1	0
Ciudad de México	Iztapalapa	1	0	1	0	0	0	1	0
Ciudad de México	Miguel Hidalgo	1	0	1	1	0	0	0	0
Coahuila de Zaragoza	Acuña	7	5	2	1	0	0	0	1
Coahuila de Zaragoza	Matamoros	3	3						
Coahuila de Zaragoza	Parras	6	4	3	0	2	0	0	1
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	7	6	1	0	0	0	0	1
Coahuila de Zaragoza	San Pedro	4	1	4	0	2	0	0	2
Coahuila de Zaragoza	Torreón	13	2	12	0	2	0	3	7
Colima	Ixtlahuacán	7	5	2	1	0	0	0	1
Durango	Mapimí	11	0	11	1	1	0	3	6
Durango	Nuevo Ideal	6	0	6	1	1	0	1	3
Estado de México	Atizapán de Zaragoza	7	0	7	2	0	0	1	4
Estado de México	Chalco, México	4	0	4	2	0	0	1	1
Estado de México	Cuautitlán Izcalli	9	2	7	2	0	0	2	3
Estado de México	Huixquilucan	4	1	3	2	0	0	1	0
Estado de México	Tecámac	7	0	7	1	0	0	6	0
Estado de México	Tultitlán	6	1	5	2	0	0	3	0
Guanajuato	Celaya	2	1	1	1	0	0	0	0
Guanajuato	Irapuato	4	0	4	1	0	0	3	0
Guanajuato	León								
Guanajuato	Salamanca	2	0	2	2	0	0	0	0
Guanajuato	San Miguel de Allende	1	0	1	1	0	0	0	0
Guanajuato	Silao	2	0	2	2	0	0	0	0
Guerrero	Taxco de Alarcón	5	4	2	0	1	0	0	1
Hidalgo	Mineral de la Reforma	26	14	13	0	1	0	0	12
Jalisco	Lagos de Moreno	4	0	4	0	0	0	4	0
Jalisco	Puerto Vallarta	10	8	2	1	0	0	0	1
Michoacán	La Piedad	4	0	4	1	0	0	1	2
Michoacán	Morelia	6	0	7	2	0	0	3	2
Michoacán	Sahuayo	4	0	5	1	1	0	1	2
Michoacán	Tarímbaro	6	0	7	2	0	0	3	2
Michoacán	Zamora	5	0	5	2	0	0	1	2
Morelos	Jojutla	2	2						
Morelos	Xochitepec	2	2						

Marco de Referencia Participaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios

Entidad	Municipio	Observaciones	Observaciones Solventadas	Acciones Promovidas					
				Total	R	PEFCF	SA	PRAS	PO
Nayarit	Ruíz	6	1	6	1	0	0	2	3
Nayarit	Tuxpan	9	1	8	1	0	0	4	3
Nuevo León	San Pedro Garza García	2	0	2	0	0	0	2	0
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	9	3	7	2	1	0	1	3
Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	5	1	7	1	2	0	2	2
Puebla	Cuatlaningo	7	3	4	0	0	0	4	0
Puebla	Xicotepc	2	2						
Querétaro	Tequisquiapan	7	7						
Querétaro	Tolimán	12	11	1	0	0	0	0	1
Quintana Roo	Isla Mujeres	12	11	1	0	1	0	0	0
Quintana Roo	Puerto Morelos	6	6						
Quintana Roo	Solidaridad	5	4	1	1	0	0	0	0
San Luis Potosí	Aquismón	4	0	6	0	1	0	3	2
San Luis Potosí	Ciudad Valles	5	0	8	0	1	0	4	3
San Luis Potosí	Matlapa	2	0	2	0	0	0	2	0
San Luis Potosí	San Luis Potosí	8	4	5	1	1	0	2	1
San Luis Potosí	Tamazunchale	2	1	2	0	1	0	0	1
San Luis Potosí	Xilitla	2	2						
Sinaloa	Ahome	2	1	1	1	0	0	0	0
Sinaloa	Culiacán	3	0	3	2	0	0	0	1
Sinaloa	Guasave	7	3	4	2	0	0	1	1
Sinaloa	Mazatlán	5	0	5	2	0	0	2	1
Sinaloa	Sinaloa	4	0	4	2	0	0	1	1
Sonora	Cajeme	2	2						
Sonora	Guaymas	2	1	1	0	0	0	0	1
Sonora	Hermosillo	6	1	5	0	1	0	3	1
Sonora	Huatabampo	5	0	5	0	1	0	1	3
Sonora	Navojoa	6	5	1	0	1	0	0	0
Sonora	San Luis Río Colorado	3	1	2	1	0	0	0	1
Tabasco	Cárdenas	2	2						
Tabasco	Centla	5	4	1	1	0	0	0	0
Tabasco	Comalcalco	2	2						
Tabasco	Huimanguillo	2	2						
Tabasco	Macuspana	4	4						
Tabasco	Tacotalpa	5	3	2	0	0	0	2	0
Tamaulipas	Ciudad Madero	5	1	5	2	1	0	0	2
Tamaulipas	Matamoros	4	1	3	2	0	0	0	1
Tamaulipas	Nuevo Laredo	5	1	4	2	0	0	0	2
Tamaulipas	Reynosa	4	1	3	1	0	0	0	2
Tamaulipas	Tampico	3	1	3	1	1	0	0	1
Tlaxcala	Calpulalpan	5	3	3	0	1	0	0	2
Veracruz	Álamo Temapache	6	6						
Veracruz	Las Choapas	6	4	3	0	1	0	0	2
Veracruz	Papantla	8	3	5	0	0	0	1	4
Veracruz	San Andrés Tuxtla	10	8	3	0	1	0	0	2
Veracruz	Tantoyuca	12	11	1	0	0	0	0	1
Veracruz	Veracruz	8	6	2	0	0	0	0	2
Veracruz	Xalapa	4	3	1	0	0	0	0	1
Yucatán	Umán	4	4						
Zacatecas	Loreto	5	2	3	2	0	0	1	0
Zacatecas	Villanueva	4	4						
Total		534	217	352	84	35	0	97	136

FUENTE: ASF, Informes de auditoría de la Cuenta Pública 2016

CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES

Recomendaciones al ejercicio de las participaciones federales por las entidades federativas y municipios.

- **Cumplimiento de las disposiciones del Clasificador por Fuente de Financiamiento, emitido por el CONAC.**

Con el fin de apoyar la transparencia y adecuada gestión de las participaciones federales, es necesario que se dé cumplimiento, por los gobiernos locales, de las disposiciones del Clasificador por Fuente de Financiamiento del CONAC.

Al respecto, debe promoverse de manera especial la atención a dicho Clasificador y proporcionarse la capacitación necesaria, sobre todo a los municipios.

- **Implementar adecuados mecanismos de control, en los procesos vinculados con el ejercicio de las participaciones federales.**

En el marco de una estrategia de implementar y operar eficientes sistemas de control interno en los gobiernos locales, deberá prestarse especial atención a aquellos ámbitos de la gestión, vinculados con el ejercicio de las participaciones federales.

- **Realizar por parte de las entidades federativas, un diagnóstico de sus marcos jurídicos reguladores de la gestión de los recursos públicos, particularmente de las participaciones federales, a efecto de realizar, en su caso, su adecuación para apoyar gestiones más eficientes y transparentes.**

Las auditorías practicadas al ejercicio de las participaciones federales manifestaron la existencia, en las entidades federativas, de marcos jurídicos diversos e insuficientes, en algunos casos, para apoyar una eficiente y transparente gestión de las participaciones federales por parte de los gobiernos locales.

En tal sentido, es conveniente que las entidades federativas realicen un diagnóstico de la suficiencia de sus marcos jurídicos, para apoyar los objetivos de una gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, entre ellos las participaciones. Con base en el mismo, realizarían las adecuaciones necesarias a sus ordenamientos.

- **Efectuar modificaciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para incorporarle la disposición de que las entidades federativas y municipios deberán utilizar para el manejo de las participaciones una cuenta bancaria exclusiva**

Actualmente, la LGCG no prevé disposiciones en ese sentido, lo que constituye un área de oportunidad destacada para apoyar la transparencia en la gestión de las participaciones.

- **Impulsar el desarrollo en las entidades federativas y municipios, de la estrategia del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, que es una premisa, entre otras, para apoyar gestiones más eficientes en los gobiernos locales**

En las entidades federativas existen avances en el desarrollo de esa estrategia pero aún son insuficientes y en el caso de los municipios el progreso es muy reducido. En ese sentido, es importante fortalecer los esfuerzos en esta materia, para coadyuvar a una gestión eficiente de los recursos en los gobiernos locales, particularmente en lo que respecta a las participaciones federales.

- **Fortalecer la actuación preventiva de los órganos de control de las entidades federativas y municipios, en la gestión de las participaciones federales**

Es conveniente que los órganos de control de las entidades federativas y municipios fortalezcan su actuación preventiva respecto de la gestión de las participaciones federales, con el fin de apoyar el ejercicio adecuado de estos recursos.

- **Incrementar las capacidades institucionales de los municipios**

Un problema estructural que afecta la calidad de la gestión en las administraciones municipales, incluidas las participaciones federales, es la significativa debilidad que presenta una gran proporción de los municipios en sus capacidades institucionales.

En tal sentido, la mejora en el manejo de las participaciones federales y, en general, de los recursos públicos, presenta como una condición fundamental el incremento de las capacidades institucionales de los municipios, por lo que es necesario desarrollar una estrategia fortalecida en esta materia. Particularmente deberá atenderse la elevada sustitución de personal en las administraciones municipales.