

Gobierno del Estado de Morelos

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: 2019-A-17000-19-0915-2020

915-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,323,489.3
Muestra Auditada	1,323,489.3
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) 2019, aportados por la Federación al estado de Morelos por 1,323,489.3 miles de pesos; el importe revisado representó 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) es uno de los fondos establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y es financiado con los recursos del Ramo General 33 del Presupuesto Federal.

Fue creado e incorporado al citado capítulo de ese ordenamiento a partir del ejercicio 1999; es decir, no inició su operación, como fue el caso de otros fondos de aportaciones, desde 1998, año en el que se incorporó dicho capítulo a esa ley.

Constituye una fuente fundamental de ingresos de los municipios; en 2019 significó el 17.2% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento. Este porcentaje sería mayor si se dispusiera de información para todos los municipios; los que no proporcionaron datos al INEGI (898) corresponden en un 69.0% a municipios de Chiapas (98), Guerrero (74), Oaxaca (46), Puebla (211) y Veracruz (191) que, en general, tienen ingresos propios bajos y dependen en un alto grado de las transferencias federales, entre ellas las del FORTAMUN-DF.¹

¹ Dicha información se reporta únicamente para 1,554 municipios, de los 2,452 existentes en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

El destino de este fondo está definido en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece que sus recursos 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.

En 2019, el FORTAMUN-DF tuvo un monto aprobado, de acuerdo con la Cuenta Pública de este ejercicio, de 84,263,551.8 miles de pesos, es decir, el 9.6% de incremento en términos reales, en relación con 2018.

Su importe anual está determinado en el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala que será equivalente al 2.35% de la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Para el caso de la Ciudad de México, dicha proporción es el 0.2123% de esa recaudación.

La cobertura del FORTAMUN-DF es nacional, ya que beneficia a todos los municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (en 2019 existían 2,452 y 16, respectivamente); sus recursos son asignados a las entidades federativas, para que a su vez los distribuyan y entreguen a esos órdenes de gobierno.

Existe una fórmula para distribuir los recursos de este fondo a las entidades federativas y de éstas a los municipios, por parte de las primeras. Para el caso de las demarcaciones de la Ciudad de México, existe una fórmula específica, que es una variante de la fórmula nacional.

Los recursos del fondo se ministran por la Federación a las entidades federativas de manera mensual, en 12 partes iguales, de acuerdo con el monto asignado a cada entidad. A su vez, su entrega a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se realiza de conformidad con el monto asignado a cada uno, determinado con base en la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

La ASF considera importante la fiscalización del proceso de distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, no sólo por parte de la Federación a las entidades federativas, sino también de éstas a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de coadyuvar en la atención de las prioridades de este orden de gobierno.

Para la entrega de los recursos a los municipios, las entidades federativas disponen de un plazo de cinco días, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, considerado a partir de su recepción, una vez ministrados por la Federación.

La normativa del FORTAMUN-DF establece que se difunda la información del proceso de distribución del fondo, por lo que en sus auditorías se verifica que se cumpla con esa disposición, con el fin de apoyar su difusión y transparencia.

La fiscalización de la distribución y entrega de los recursos a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se realizó mediante 32 auditorías, una a cada entidad federativa, así como una adicional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como dependencia federal coordinadora del FORTAMUN-DF.

La cobertura de esa revisión comprendió a todas las entidades federativas y municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con lo cual, la ASF busca garantizar que los recursos de ese fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico de fiscalización del fondo.

La fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, que la ASF realiza desde hace varios ejercicios, ha coadyuvado en que ese proceso se ajuste cada vez más a los términos establecidos por la normativa; no obstante, en algunas entidades persisten áreas de mejora que se han identificado en las auditorías practicadas, cuya atención se promueve con los entes fiscalizados, mediante las acciones acordadas respectivas.

Por lo mencionado, se reitera la prioridad que la ASF ha asignado a la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios. Esta auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo.

Resultados

Transferencias del FORTAMUN-DF a las entidades federativas

1. Para la recepción del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) del ejercicio 2019, la Secretaría de Hacienda del estado dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la que administró exclusivamente los recursos que la Tesorería de la Federación (TESOFE) le transfirió mensualmente, por partes iguales, los cuales ascendieron a 1,323,489.3 miles de pesos y correspondieron con la cifra reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019 para este fondo en el concepto de aprobado.

El 18 de junio de 2020, la entidad fiscalizada gestionó la cancelación de la cuenta bancaria específica del FORTAMUN-DF 2019 (para mayor explicación, ver el resultado 3).

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

2. En 2019, se transfirieron al estado 1,323,489.3 miles de pesos por concepto del FORTAMUN-DF, los cuales se distribuyeron entre los municipios de la entidad federativa.

Con la revisión del proceso de distribución de esos recursos, la fórmula aplicada y la variable considerada, se identificó lo siguiente:

- De enero a julio de 2019, la entidad fiscalizada distribuyó 772,035.4 miles de pesos entre 33 municipios del estado de conformidad con la fórmula de distribución y la variable establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.
- De agosto a diciembre de 2019, la Secretaría de Hacienda del estado distribuyó 551,453.9 miles de pesos entre 35 municipios del estado, es decir, a dos más en relación con el número de municipios a los que ministró de enero a julio; los adicionales, de nueva creación, fueron Coatetelco y Xoxocotla.

Sobre el particular, la entidad fiscalizada entregó oficios mediante los cuales el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) le proporcionó los datos de población de los municipios de nueva creación (Coatetelco y Xoxocotla) y de los municipios de origen (Miacatlán y Puente de Ixtla), con las consideraciones correspondientes por localidad, a partir de los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010.

Con el análisis de esta información, se identificó que la entidad fiscalizada calculó los coeficientes y factores aplicables a los municipios para el periodo de agosto a diciembre de 2019; igualmente, se comprobó que los nuevos coeficientes y factores se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, el 28 de agosto de 2019, en el “Decreto por el que se reforma el Acuerdo por el que se da a conocer la Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2019”.

Transferencia y control de los recursos

3. De los 1,323,489.3 miles de pesos que en 2019 se pagaron al estado de Morelos por concepto del FORTAMUN-DF, 1,283,182.1 miles de pesos se transfirieron a los municipios de manera directa, sin limitaciones ni restricciones y los 40,307.2 miles de pesos restantes fueron recursos deducidos a 20 municipios para dar cumplimiento a sus obligaciones con la Comisión Nacional del Agua (para mayor explicación, ver resultado 6).

Asimismo, se transfirieron 1,150.7 miles de pesos a los municipios por concepto de los rendimientos financieros que fueron generados en la cuenta bancaria productiva que se utilizó para administrar los recursos del FORTAMUN-DF 2019; además, la entidad fiscalizada reintegró el 17 de enero, el 19 de marzo y el 24 de abril de 2020, un total de 116.3 miles de pesos a la Tesorería de la Federación (TESOFE). De acuerdo con lo anterior, la cuenta bancaria quedó sin recursos y fue cancelada el 18 de junio de 2020.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número DQCENTRAL/050/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

4. Con el análisis de las cuentas bancarias de los municipios en las que se administraron los recursos del FORTAMUN-DF 2019, se identificó que, en diciembre de 2019, la entidad

fiscalizada no transfirió a la cuenta bancaria correcta los recursos del FORTAMUN-DF del municipio de Zacatepec, ya que esa ministración se realizó a la que este municipio dispuso para la recepción de los recursos del FISDMDF.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante el oficio número SH/0153/2020, de fecha 17 de agosto de 2020, dirigido a la Tesorera General del Estado de Morelos, a fin de que, en lo subsecuente, se establezcan medidas de control y supervisión que garanticen el pago de los recursos del FORTAMUN-DF en las cuentas notificadas por los municipios del estado para este fondo, con lo que se solventa lo observado.

5. Se constató que existieron retrasos entre los plazos establecidos en la normativa y las fechas de ministración de los recursos a los municipios, por lo que se determinaron 10.9 miles de pesos por rendimientos financieros, como se muestra a continuación.

RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS POR EL RETRASO EN LA MINISTRACIÓN DE
LOS RECURSOS DEL FORTAMUN-DF
CUENTA PÚBLICA 2019
(Número de días y miles de pesos)

No	Municipio	Días de retraso	Monto transferido	Rendimientos financieros generados por entrega extemporánea
1	Ayala	3	4,954.4	2.6
2	Miacatlán	6	1,547.5	1.6
3	Puente De Ixtla	6	3,848.7	4.0
4	Tetela Del Volcán	6	1,199.1	1.3
5	Tlalnepantla	19	415.1	1.4
TOTAL			11,964.8	10.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del estado de cuenta bancario del FORTAMUN-DF 2019.

El monto determinado por 10.9 miles de pesos forma parte de los rendimientos financieros por 1,150.7 miles de pesos generados en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF, que fueron señalados en el resultado 3 y se ministraron a los municipios, por lo que las situaciones referidas en el presente resultado expresan debilidades administrativas de control y no en la transferencia de esos recursos.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número DQCENTRAL/051/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

6. En 2019, se realizaron deducciones a los recursos del FORTAMUN-DF de 20 municipios del estado con objeto de dar cumplimiento a sus obligaciones con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por el pago de derechos de aguas nacionales y derechos de descargas de aguas

residuales. El monto de las retenciones ascendió a 40,307.2 miles de pesos, como se muestra a continuación:

GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS
DEDUCCIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FORTAMUN-DF PAGADOS A LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2019
(Miles de pesos)

No.	Municipio	Monto Distribuido	Deducciones	Monto Transferido
1	Amacuzac	12,354.7	123.5	12,231.2
2	Atlatlahucan	15,348.9	72.0	15,276.9
3	Axochiapan	24,810.2	245.1	24,565.1
4	Ayala	59,452.4	2,686.7	56,765.7
5	Cuautla	135,411.1	2,240.2	133,170.9
6	Cuernavaca	254,658.7	23,818.2	230,840.5
7	Jojutla	39,709.3	457.5	39,251.8
8	Mazatepec	6,928.8	53.4	6,875.4
9	Miacatlán	15,484.2	464.2	15,020.0
10	Ocuituco	12,916.4	462.7	12,453.7
11	Puente de Ixtla	38,967.1	804.3	38,162.8
12	Tepalcingo	18,899.8	1,001.3	17,898.5
13	Tetela del Volcán	14,388.8	1,504.6	12,884.2
14	Tlalnepantla	4,981.7	6.3	4,975.4
15	Tlaltizapán de Zapata	36,225.8	3,612.2	32,613.6
16	Tlaquiltenango	23,527.7	73.9	23,453.8
17	Totolapan	8,336.6	141.7	8,194.9
18	Yautepec	71,387.9	1,487.9	69,900.0
19	Zacatepec	25,137.0	999.5	24,137.5
20	Temoac	11,014.4	52.0	10,962.4
TOTAL		829,941.5	40,307.2	789,634.3

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de los comprobantes de transferencias bancarias; y formatos para el pago de contribuciones federales proporcionados por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.

Al respecto, se verificó que, en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el artículo 13 bis señala que las aportaciones federales podrán ser afectadas en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

En correspondencia con lo anterior, se verificó que, mediante el Decreto número 2556 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el 30 de julio de 2015, el Congreso del Estado autorizó que los recursos del FORTAMUN-DF puedan afectarse como garantía del cumplimiento de obligaciones de pago de derechos por el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales y/o por el uso, explotación o aprovechamiento de bienes propiedad de la nación como cuerpos receptores de sus descargas de aguas residuales.

Asimismo, se dispuso del “Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la Comisión Nacional del Agua, y el Gobierno del Estado de Morelos, que tiene por objeto 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”.

De acuerdo con lo establecido en el Convenio, se verificó que los 20 municipios a los que se dedujeron los recursos estaban incorporados en el programa de regularización de pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

Con base en ello, la entidad fiscalizada proporcionó los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca Balsas de la CONAGUA mediante los cuales solicitó a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos efectuar retenciones a diversos municipios en términos del referido Convenio de Coordinación; asimismo, remitió las líneas de captura para realizar los pagos respectivos con las cuales se constató que, en todos los casos, los adeudos se correspondieron con un plazo mayor de 90 días, conforme lo señala la normativa.

En ese mismo sentido, se transfirieron a la CONAGUA los 40,307.2 miles de pesos que fueron retenidos a 20 municipios del estado para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos de aguas nacionales y derechos por descargas de aguas residuales.

Transparencia en la distribución de los recursos

7. Con la revisión del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, se verificó que la entidad fiscalizada publicó, el 30 de enero de 2019, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal 2019” y, el 28 de agosto de 2019, un decreto por el que se reformó dicho acuerdo.

Sobre el particular, se verificó que la publicación del 30 de enero de 2019 incluyó la fórmula y variable de distribución, así como el calendario de ministraciones a los municipios; no obstante, en la publicación del 28 de agosto de 2019, en la cual se incluyeron los coeficientes aplicables para el periodo de agosto a diciembre de 2019 (ver resultado 2 para pronta referencia), no se identificó el número de habitantes de cada municipio, información que se requiere como variable en la fórmula de distribución del fondo.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número DQCENTRAL/052/2020, por lo que se da como promovida esta acción.

Fortalezas y áreas de mejora

8. La gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa; el pago y ministración del recurso; la difusión de la información correspondiente;

y otras actividades vinculadas con dicho proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa

- Se utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para gestionar los recursos del FORTAMUN-DF 2019.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FORTAMUN-DF con base en el procedimiento establecido en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Se transfirieron mensualmente a los municipios los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF.
- La entidad fiscalizada transfirió a la CONAGUA las deducciones aplicadas a 20 municipios, en tiempo y forma.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- La entidad fiscalizada realizó reintegros a la TESOFE en fechas posteriores a la establecida como límite en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Los recursos del FORTAMUN-DF de diciembre de 2019 del municipio de Zacatepec no fueron transferidos a la cuenta bancaria correcta, ya que esa ministración se realizó a la cuenta que el municipio le notificó para el pago del FISMDF.
- En cinco municipios del estado, el pago del FORTAMUN-DF se realizó con retraso.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El Decreto publicado el 28 de agosto de 2019, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, que tuvo por objeto modificar el Acuerdo de distribución del FORTAMUN-DF no incorporó el detalle de la variable poblacional.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante los oficios correspondientes a las áreas responsables, para que atiendan las mejoras detectadas en la

revisión; asimismo, para que, en lo subsecuente y en los casos aplicables, se realicen los reintegros a la Tesorería de la Federación en los plazos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; se establezcan mecanismos de control que garanticen que los recursos del fondo se entreguen oportunamente a los municipios, dentro del plazo establecido en la normativa; y las publicaciones realizadas en el periódico oficial del estado, respecto del cálculo, distribución y pago de los recursos del FORTAMUN-DF, consideren todos los elementos indicados en la normativa correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Morelos, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,323,489.3 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Morelos utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del fondo; asimismo, el FORTAMUN-DF se distribuyó entre los municipios conforme a la fórmula y variable establecida en la Ley de Coordinación Fiscal; igualmente, la entidad fiscalizada transfirió a la CONAGUA las deducciones aplicadas a 20 municipios en tiempo y forma.

No obstante, se realizaron reintegros a la TESOFE de los recursos disponibles en la cuenta bancaria del fondo en fechas posteriores a las establecidas como límite en la normativa; en diciembre de 2019, los recursos del FORTAMUN-DF del municipio de Zacatepec no fueron transferidos a la cuenta bancaria correcta, ya que esa ministración se realizó a la cuenta que el municipio notificó para el pago del FISMDF; en cinco municipios del estado, el pago del FORTAMUN-DF se efectuó con retraso; y la publicación que se realizó el 28 de agosto de 2019 en el periódico oficial del estado, relativa a la difusión de los coeficientes aplicables para la distribución de los recursos del fondo de agosto a diciembre de 2019, no incorporó el detalle de la variable poblacional.

Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Gobierno del Estado de Morelos instruyó las acciones de control necesarias a las áreas responsables, para que se atiendan las áreas de mejora detectadas en la revisión; asimismo, la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició procedimientos para determinar posibles responsabilidades administrativas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos realizó una gestión adecuada de la distribución y ministración del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos.