

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: 2019-A-29000-19-1253-2020

1253-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	885,895.0
Muestra Auditada	885,895.0
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 Tlaxcala por 885,895.0 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 FORTAMUNDF a los municipios. Esta auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo

Resultados

Transferencia del FORTAMUN-DF a las Entidades Federativas

1. La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala (SPF) dispuso de una cuenta bancaria productiva 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), que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales, los cuales ascendieron a 885,895.0 miles de pesos que se corresponden con el monto reportado como aprobado para el fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2019.

Asimismo, se verificó que se transfirieron todos los recursos que la cuenta bancaria recibió del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad; igualmente, se constató que se cerró el ejercicio fiscal sin recursos y se comprobó la cancelación de esa cuenta.

Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF

2. La SPF distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2019, los recursos del FORTAMUN-DF por 885,895.0 miles de pesos, de conformidad con el criterio de distribución, las variables y los montos publicados 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 2019”, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2019.

Transferencia y Control de los Recursos

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la SPF, se verificó que los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron a los municipios de manera ágil, directa, sin limitaciones, ni restricciones, en las cuentas bancarias que éstos autorizaron para tal efecto; en ese sentido, el total ministrado a los municipios fue de 885,895.0 miles de pesos; de ese monto, se reportó el descuento de 5,561.9 miles de pesos, por deducciones y afectaciones, por lo que el total transferido a los municipios ascendió a 880,333.1 miles de pesos. Asimismo, se comprobó que el monto transferido a los municipios se correspondió con el obtenido de la aplicación del factor de distribución determinado por la entidad.

4. Con el análisis de la documentación proporcionada por la SPF, que incluye los estados de la cuenta bancaria del fondo, los recibos de los municipios, pólizas, auxiliar contable y líneas de captura, se constató que los recursos del FORTAMUN-DF de 4 municipios generaron rendimientos financieros en la cuenta bancaria del fondo por 7.2 miles de pesos. De este monto, le correspondieron 6.4 miles de pesos al municipio de Yauhquemehcan, debido a que la transferencia del FORTAMUN-DF de diciembre se le realizó con 10 días de atraso, mientras que al municipio de Contla de Juan Cuamatzi se le pagaron 0.5 miles de pesos; a Nanacamilpa de Mariano Arista, 0.2 miles de pesos, y a Santa Catarina Ayometla, 0.1 miles de pesos, por concepto de rendimientos generados, de acuerdo con la normativa.

5. Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2019 por la SPF, se verificó que a 19 municipios de la entidad federativa se les aplicaron deducciones por 5,561.9 miles de pesos, con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF, para el cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos que, por concepto de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y descargas de aguas residuales, les requirió la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), conforme a lo siguiente:

AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO
FEDERAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE TLAXCALA

CUENTA PÚBLICA 2019

(Miles de pesos)

Municipio	Monto distribuido (A)	Monto de afectaciones (B)	Monto transferido (C = A - B)
Atltzayanca	11,952.3	32.5	11,919.8
El Carmen Tequexquitla	12,012.2	908.3	11,103.9
Españita	6,032.9	23.2	6,009.7
Huamantla	64,648.9	750.7	63,898.2
Hueyotlipan	10,144.1	19.1	10,125.0
Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	26,673.3	622.2	26,051.1
Ixtenco	4,927.6	64.9	4,862.7
Panotla	18,899.1	239.9	18,659.2
San José Teacalco	4,122.4	23.0	4,099.4
San Pablo del Monte	53,760.0	878.4	52,881.6
Santa Apolonia Teacalco	3,173.0	11.9	3,161.1
Santa Catarina Ayometla	6,136.6	12.0	6,124.6
Teolocholco	16,968.3	36.9	16,931.4
Tepeyanco	8,384.7	18.7	8,366.0
Terrenate	10,263.1	71.4	10,191.7
Tlaxcala	66,155.0	918.7	65,236.3
Tzompantepec	11,385.8	201.0	11,184.8
Zacatelco	29,709.2	648.8	29,060.4
Zitlaltépec de Trinidad Sánchez Santos	6,232.6	80.3	6,152.3
Total	371,581.1	5,561.9	366,019.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el Gobierno del Estado de Tlaxcala.

Al respecto, se verificó que en el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios se establece que la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar por escrito al Gobierno del Estado de Tlaxcala, mediante la secretaría, la retención de la cantidad que cubra el pago incumplido, con cargo en los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal que correspondan al municipio de que se trate, con acreditación previa del incumplimiento del pago de los derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, y tenga una antigüedad mayor de los 90 días naturales.

Asimismo, se comprobó la formalización del “Convenio de Coordinación que celebra 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 de 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”, en el que se establecen los mecanismos para realizar dichas deducciones.

De acuerdo con lo establecido en el convenio, se verificó que los 19 municipios a los que se afectaron sus recursos están incorporados en el programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua, y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

La entidad fiscalizada también proporcionó los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca Balsas, mediante los cuales, solicitó a la SPF las retenciones a diversos municipios, en términos del referido convenio; asimismo, remitió las líneas de captura con las que se debía realizar el pago correspondiente. Al respecto, se verificó en los oficios que, en todos los casos, los adeudos correspondían a un plazo mayor de 90 días.

Asimismo, se verificó que el Gobierno del Estado de Tlaxcala transfirió 5,561.9 miles de pesos a la CONAGUA, mediante el formato para pago de contribuciones federales, que fueron retenidos a los municipios y pagados dentro de los 5 días hábiles posteriores a la recepción de las líneas de captura, generadas y enviadas por la CONAGUA a la entidad.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que fue publicado 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 2019” en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2019, el cual contiene la fórmula, la metodología de distribución y el calendario de ministraciones a los municipios de la entidad.

Fortalezas y Áreas de Mejora

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

FORTALEZAS

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF.
- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FORTAMUN-DF de acuerdo con el criterio de distribución, las variables y los montos publicados 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 2019”, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tlaxcala el 29 de enero de 2019.
- Se dispuso del flujograma que muestra el procedimiento de distribución del FORTAMUN-DF, así como las áreas involucradas en dicho proceso.

Pago 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 periodo establecido en la normativa.
- Se justificaron las deducciones y afectaciones de los recursos del FORTAMUN-DF que correspondían a los municipios respectivos.
- Los recursos que la entidad fiscalizada pagó a nombre de los municipios, por afectaciones al FORTAMUN-DF, fueron transferidos a los terceros correspondientes.
- El estado transfirió a los municipios los intereses generados en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF.

Generación, entrega y difusión de la información

- Existen adecuados mecanismos para controlar y organizar la documentación que soporta las distintas fases del proceso, entre otras, la ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios, las retenciones efectuadas, la publicación y difusión de la información.

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 885,895.0 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La entidad fiscalizada realizó, en general, una gestión adecuada de los procesos de distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa, ministración de los recursos, difusión de la información y otras actividades vinculadas con dichos procesos.

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Tlaxcala dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF; asimismo, distribuyó los recursos de acuerdo con el criterio, las variables y los montos publicados en el Periódico Oficial del Estado y de conformidad con la normativa.

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

Igualmente, 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 2019".

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

C. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

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