

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

MR-FORTAMUNDF

Cuenta Pública 2021

Octubre, 2022

Consulta del Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado:

Se invita a conocer el Laboratorio de Análisis de Resultados del Gasto Federalizado, plataforma interactiva ciudadana para conocer los resultados de la fiscalización superior al Gasto Federalizado. En este Laboratorio podrá consultar, comparar y obtener datos estadísticos de una manera ágil, sencilla e interactiva respecto a la asignación, ministración y ejecución de éste y los diversos fondos y programas del gasto federalizado fiscalizados en la revisión de la Cuenta Pública 2021, así como los principales resultados de su fiscalización. Para su consulta, dar click en el vínculo siguiente:

<https://www.asf.gob.mx/Section/363 TabCtrlGasto>

FORTAMUNDF: RESULTADOS DE SU FISCALIZACIÓN
CUENTA PÚBLICA 2021
Segunda Entrega
ÍNDICE

TEMA	PÁGINA
GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	7
PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I.....	11
ASPECTOS GENERALES DEL FONDO	11
ANTECEDENTES.....	11
ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO	12
CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS.....	15
IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL SECTOR	18
TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA).....	20
CAPÍTULO II.....	23
CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	23
ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN	23
OBJETIVO DE LAS AUDITORIAS	23
CRITERIOS DE SELECCIÓN.....	23
PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA	24
CAPÍTULO III.....	31
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO	31
NÚMERO DE AUDITORÍAS.....	31
UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	32
OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS	32
MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS.....	34
ERRORES Y OMISIONES DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA.....	36
PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON MONTO POR ACLARAR	36
ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES CON IMPACTO ECONÓMICO	36
PRINCIPALES OBSERVACIONES NO RELACIONADAS CON IMPACTO ECONÓMICO	37
CAPÍTULO IV.....	39
EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS.....	39

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO.....	44
TRANSPARENCIA DEL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO.....	44
BUEN GOBIERNO.....	45
CAPÍTULO V.....	47
ANÁLISIS DE LAS RECURRENCIAS EN LAS CUENTAS PÚBLICAS.....	47
CONCLUSIONES.....	48
RECOMENDACIONES.....	49
MODIFICACIONES LEGISLATIVAS.....	50

GLOSARIO DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ASF

Auditoría Superior de la Federación

CDMX

Ciudad de México

CFF

Código Fiscal de la Federación

CONAC

Consejo Nacional de Armonización Contable

CONAGUA

Comisión Nacional del Agua

CPEUM

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF

Diario Oficial de la Federación

FAEB

Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal

FAFEF

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas

FAIS

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FAISE

Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal

FAISM

Fondo de Aportaciones para La Infraestructura Social Municipal

FAM

Fondo de Aportaciones Múltiples

FASSA

Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud

FISE

Fondo de Infraestructura Social Estatal

FISMDF

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

FORTASEG

Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas que Ejercen de Manera Directa o Coordinada la Función

FOVISSTE

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

FORTAMUNDF

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

INEGI

Instituto Nacional de Estadística y Geografía

ISR

Impuesto Sobre la Renta

IVA

Impuesto al Valor Agregado

LCF

Ley de Coordinación Fiscal

LDFEFM

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

LFRCF

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

LFPRH

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LGCG

Ley General de Contabilidad Gubernamental

Mdp

Millones de pesos

MICI

Marco Integrado de Control Interno

PAAF2021

Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2021

PEF

Presupuesto de Egresos de la Federación

PEFCF

Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal

PO

Pliego de Observaciones

PRAS

Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

R

Recomendación

RFP

Recaudación Federal Participable

SA

Solicitud de Aclaración

SEDESOL

Secretaría de Desarrollo Social

SFU

Sistema de Formato Único

SHCP

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNF

Sistema Nacional de Fiscalización

SRFT

Sistema de Recursos Federales Transferidos

SUBSEMUN

Subsidio para la Seguridad en los Municipios

TESOFE

Tesorería de la Federación

TMCA

Tasa Media de Crecimiento Anual

PRESENTACIÓN

El objetivo de este documento es dar a conocer los hallazgos más relevantes de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, realizada al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), resaltando aspectos como su asignación, distribución, ejercicio y aplicación, y presentando los aspectos sustantivos del fondo, para contribuir al conocimiento de su importancia y que sea considerado para apoyar a la toma de decisiones en las estrategias gubernamentales.

En los últimos años, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) comenzó a aplicar mejoras en las estrategias de fiscalización al gasto federalizado, a través de la implementación de nuevas técnicas de auditoría y la incorporación de nuevas tecnologías en sus procesos de fiscalización, impulsando una revisión que favorece el incremento en la cobertura de los entes ejecutores y el alcance de los recursos ejercidos por los entes fiscalizados, por la importancia del fondo y de la población objetivo a la que están dirigidos dichos recursos.

Este documento concentra los principales resultados de las auditorías efectuadas por la ASF al FORTAMUNDF en el marco de Segunda Entrega del Informe del Resultado de la fiscalización superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2021.

En el primer capítulo, se citan las generalidades del fondo tales como los antecedentes, las especificaciones generales, las consideraciones presupuestarias, la importancia del fondo en el sector y la tasa media de crecimiento anual, destacando el análisis del fondo respecto a su distribución, asignación, importancia financiera e impacto presupuestal.

En el segundo capítulo, se presenta la estrategia de fiscalización para la revisión del fondo, el objetivo de las auditorías, los criterios de selección, los procedimientos de auditoría, el marco jurídico aplicable y el fundamento legal de la ASF para promover acciones.

Posteriormente, en el tercer capítulo, se describen los principales resultados de la fiscalización; número de auditorías; universo, muestra y alcance; observaciones formuladas y las acciones promovidas; monto por aclarar y recuperaciones operadas; principales observaciones vinculadas con el monto por aclarar; análisis de la causa raíz de las irregularidades, y las principales observaciones no relacionadas con el monto por aclarar.

En el cuarto capítulo, se muestra el ejercicio y destino de los recursos del fondo, la evaluación del sistema de control interno de los entes fiscalizados, transparencia en la administración, ejercicio y resultados de los recursos del fondo, así como el apartado del buen gobierno.

En el quinto, y último capítulo, se presenta el análisis de la recurrencia de las irregularidades identificadas en las auditorías realizadas, así como las conclusiones, recomendaciones generales y modificaciones legislativas.

CAPÍTULO I.

ASPECTOS GENERALES DEL FONDO

ANTECEDENTES

El proceso de descentralización de recursos económicos del gobierno central hacia los gobiernos locales en 1992 tuvo como uno de los aspectos más importantes la creación por parte del Gobierno Federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para instrumentar la política social y coordinar las acciones que se conviniere con los gobiernos estatales y municipales para superar las condiciones de marginación y pobreza en las diferentes regiones del país, acciones que se realizaban con recursos del Ramo 26 “Solidaridad y Desarrollo Regional” que después se nombraría “Superación de la Pobreza”; este ramo prevaleció con el nombre de “Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza” hasta el ejercicio presupuestal de 1997.

Con la reforma y adición del Capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la creación del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, incorporado al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998, se inició el proceso de descentralización del gasto público federal que tuvo su origen un año antes.

A fin de descentralizar las responsabilidades, los recursos humanos, materiales y, a raíz de una serie de reformas y acciones, se integró el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” con los programas y recursos que anteriormente se ejercían mediante los Ramos 12, 25 y 26.

En la propuesta original del Ejecutivo Federal para la creación del Capítulo V de la LCF, se consideraban únicamente tres fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en:
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), y
 - Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

La Comisión Dictaminadora amplió la propuesta original del Ejecutivo y modificó la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, al que se le llamó Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, al mismo tiempo que lo clasificó en dos fondos, uno destinado a los municipios y otro para los estados.

Asimismo, se propuso y aprobó ante el Pleno de la Cámara de Diputados la creación de dos fondos adicionales, uno de ellos (el FORTAMUNDF) destinados a la satisfacción, en general, de las necesidades municipales y de las demarcaciones territoriales, ahora Alcaldías, de la Ciudad de México:

1. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
2. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

En ese sentido, el FORTAMUNDF nace de la iniciativa del Poder Legislativo para fortalecer las haciendas públicas municipales, a efecto de que los gobiernos locales dispusieran de mejores capacidades para atender sus funciones y atribuciones derivadas del artículo 115 constitucional, sin que este fondo tuviera un programa u organismo que pueda considerarse como un antecedente específico.

Cabe mencionar que si bien el FORTAMUNDF ha estado sujeto a algunas adecuaciones normativas (la última realizada en diciembre de 2013), no se han llevado a cabo modificaciones en sus objetivos ni a la precisión de su aplicación, de tal manera que ello ha generado que, desde entonces y hasta la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, dicho fondo mantiene los mismos alcances de su aplicación y ejercicio.

ESPECIFICACIONES GENERALES DEL FONDO

Para efectos del ejercicio fiscal 2021, los recursos del FORTAMUNDF fueron asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) bajo el Programa Presupuestario 1005 dentro del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, sujeto a los objetivos y distribución establecidos en la LCF.

Por las propias características de los recursos del Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, para efectos de su transferencia, la ministración de recursos del FORTAMUNDF no se encuentra condicionada a la suscripción de convenios, pues ésta se realiza en partes iguales durante los 12 meses del año conforme lo establecido en la LCF.

Otra característica propia del FORTAMUNDF es que su asignación anual de recursos en el PEF toma como referencia la Recaudación Federal Participable (RFP) que se estime en el paquete presupuestario del año correspondiente. Para contextualizar lo anterior, sólo 4 de los 8 Fondos de Aportaciones Federales que integran el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” cuentan con esta referenciación a la RFP: el FORTAMUNDF, el FAIS, el FAM y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF); en tanto que la asignación de recursos del resto de los fondos de dicho rango depende de la determinación y aprobación de recursos que se realice desde la Cámara de Diputados con base en los elementos señalados por la LCF.

El FORTAMUNDF está orientado a atender compromisos u obligaciones financieras que enfrenten las administraciones públicas municipales, así como la atención de requerimientos específicos en materia de

seguridad pública, mantenimiento de infraestructura y modernización administrativa para mejora de la recaudación. Los aspectos relacionados con la conformación del monto, así como su mecanismo de distribución hacia las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy alcaldías de la Ciudad de México) se encuentran dispuestos en los artículos 36, 37 y 38 de la LCF.

El FORTAMUNDF constituye un importante apoyo a los municipios que se ven beneficiados con este fondo, ya que, como se muestra más adelante en este documento, en algunos casos llega a representar casi el 40% del total de los recursos federales transferidos al municipio, y se destinan principalmente para financiar la atención de sus necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes (en los municipios auditados para efectos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021 este rubro representó el 43.7% del total del fondo) ya que sus recursos son los únicos, con cobertura nacional, que contemplan este rubro.

Un programa de alcance similar en su objetivo fue el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN) que tuvo su origen en 2008, se reestructuró y para 2016 se convirtió en el Subsidio para el Fortalecimiento del Desempeño en Materia de Seguridad Pública a los Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, a las Entidades Federativas que Ejercen de Manera Directa o Coordinada la Función (FORTASEG); dicho subsidio se otorgó hasta el ejercicio fiscal 2020 a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando éstos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública en materia de mando policial, incentivando a las instituciones policiales del país a reorganizarse bajo el esquema de Mando Único Policial y la conformación de Módulos de Policías Estatales, Ministeriales o Custodios Acreditables; no obstante lo anterior y por diseño propio del subsidio, no todos los municipios fueron elegibles durante el periodo 2016-2020 para acceder y aplicar tales recursos, a diferencia de lo que ocurre con el FORTAMUNDF.

El pago de la deuda municipal es otro de los rubros de importancia al que se destinan recursos del FORTAMUNDF, y representa el tercer concepto de gasto en importancia; no obstante, este concepto ha venido disminuyendo en cuanto a su participación dentro del fondo, ya que para efectos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2019 significó el 11.8%, en tanto que para el del ejercicio 2020 el 10.0% y para lo correspondiente al 2021 el 8.2%.

Aunado a lo anterior, la deuda general de los municipios disminuyó entre 2020 y 2021 en un 8.0% como se muestra a continuación:

DEUDA PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS MÁS ENDEUDADOS AL CUARTO TRIMESTRE DE 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad Federativa	Municipio	2020	2021	% en 2021	Var 2020 vs 2021
Aguascalientes	Aguascalientes	3,115.7	3,425.8	7.9%	10.0%
Campeche	Campeche	2,882.7	2,705.4	6.3%	-6.1%
Baja California	Tijuana	2,597.6	2,563.1	5.9%	-1.3%
Nuevo León	Monterrey	1,961.7	1,930.9	4.5%	-1.6%
Sonora	Hermosillo	1,764.4	1,875.4	4.3%	6.3%
Jalisco	Guadalajara	1,695.6	1,401.4	3.2%	-17.3%
Jalisco	Zapopan	1,008.3	1,137.2	2.6%	12.8%
Guanajuato	León	1,056.9	977.7	2.3%	-7.5%
Baja California	Mexicali	957.1	946.2	2.2%	-1.1%
Quintana Roo	Benito Juárez	955.1	932.1	2.2%	-2.4%
Nuevo León	San Nicolás de los Garza	950.9	902.2	2.1%	-5.1%
Sinaloa	Culiacán	716.3	654.2	1.5%	-8.7%
Sonora	Cajeme	657.6	644.9	1.5%	-1.9%
Jalisco	Tonalá	728.7	641.2	1.5%	-12.0%
México	Ecatepec de Morelos	641.4	632.9	1.5%	-1.3%
Quintana Roo	Solidaridad	640.7	610.4	1.4%	-4.7%
Baja California	Ensenada	571.2	603.1	1.4%	5.6%
Nuevo León	Guadalupe	534.1	591.7	1.4%	10.8%
Tamaulipas	Nuevo Laredo	636.6	562.3	1.3%	-11.7%
Jalisco	San Pedro Tlaquepaque	558.2	536.2	1.2%	-3.9%
México	Naucalpan de Juárez	713.0	527.8	1.2%	-26.0%
Sonora	Nogales	551.9	496.1	1.1%	-10.1%
Veracruz de Ignacio de la Llave	Coatzacoalcos	459.1	457.3	1.1%	-0.4%
Quintana Roo	Cozumel	432.8	431.9	1.0%	-0.2%
México	Tlalnepantla de Baz	420.4	411.7	1.0%	-2.1%
San Luis Potosí	San Luis Potosí	419.0	408.6	0.9%	-2.5%
México	Huixquilucan	409.7	406.3	0.9%	-0.8%
Nuevo León	Apodaca	405.6	399.7	0.9%	-1.5%
Nayarit	Tepic	404.4	398.7	0.9%	-1.4%
Jalisco	Puerto Vallarta	287.2	395.9	0.9%	37.9%
México	Atizapán de Zaragoza	557.0	389.3	0.9%	-30.1%
Quintana Roo	Othón P. Blanco	368.7	334.7	0.8%	-9.2%
Sonora	Guaymas	349.0	332.6	0.8%	-4.7%
Guerrero	Acapulco de Juárez	558.6	317.4	0.7%	-43.2%
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	364.2	314.0	0.7%	-13.8%
Sonora	Puerto Peñasco	299.6	312.5	0.7%	4.3%
México	Coacalco de Berriozábal	351.0	305.3	0.7%	-13.0%
Baja California Sur	Los Cabos	391.4	300.2	0.7%	-23.3%
Nuevo León	General Escobedo	227.1	295.3	0.7%	30.1%
Durango	Durango	333.8	275.4	0.6%	-17.5%
México	Nezahualcóyotl	271.2	266.5	0.6%	-1.7%
Jalisco	Tlajomulco de Zúñiga	313.1	256.4	0.6%	-18.1%
Tabasco	Centro	333.4	252.3	0.6%	-24.3%

Entidad Federativa	Municipio	2020	2021	% en 2021	Var 2020 vs 2021
Baja California Sur	La Paz	256.8	244.3	0.6%	-4.9%
Campeche	Carmen	272.7	243.4	0.6%	-10.7%
Guanajuato	Irapuato	272.3	241.6	0.6%	-11.3%
Guanajuato	Celaya	242.3	217.2	0.5%	-10.4%
Sonora	Agua Prieta	238.4	213.5	0.5%	-10.4%
Tamaulipas	Tampico	73.7	182.8	0.4%	147.9%
Morelos	Cuernavaca	238.0	182.1	0.4%	-23.5%
Subtotales		35,446.2	34,084.9	78.8%	-3.8%
Otros 519 municipios		11,584.0	9,178.1	21.2%	-20.8%
TOTAL		47,030.2	43,263.1	100.0%	-8.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del portal de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios de la SHCP, <https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/>. No se considera a la Ciudad de México debido a que las alcaldías no adquieren deuda pública.

Por último, conviene destacar que la ASF, como órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados, tiene a su cargo la fiscalización de los recursos federales, incluyendo aquéllos que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de conformidad con el artículo 79, fracción I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 49, fracciones III y IV, establece que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones federales (señalados en el artículo 25 de la citada Ley) corresponde a la ASF en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

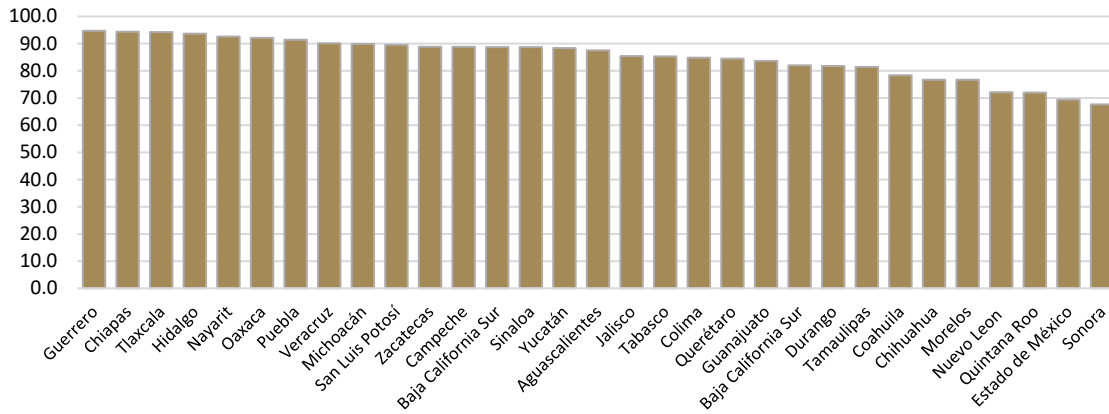
Así, la ASF es la autoridad competente que de manera exclusiva tiene a su cargo realizar la fiscalización de los recursos de los fondos de aportaciones federales, entre los cuales queda comprendido el FORTAMUNDF, a fin de verificar que su ejercicio y ejecución (incluyendo la revisión del manejo, custodia y aplicación de éstos) se apegan a las disposiciones legales correspondientes.

CONSIDERACIONES PRESUPUESTARIAS

Los recursos del FORTAMUNDF, junto con los del FISMDF, son la principal fuente de ingresos de los municipios, para financiar sus programas institucionales.

De acuerdo con la información disponible en el apartado “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales” correspondiente a 2021, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y de manera similar a lo que ocurre en el caso de las entidades federativas, las finanzas públicas de los municipios mantienen una notable dependencia de los recursos federales respecto al total de los ingresos percibidos (incluidas las Participaciones Federales, los Fondos de Aportaciones y el resto de gasto federalizado) lo cual impacta el desarrollo institucional de los municipios y, en consecuencia, su autonomía como orden de gobierno.

PROPORCIÓN PROMEDIO DE LOS INGRESOS FEDERALES RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA EJERCICIO FISCAL 2021 (Porcentajes)

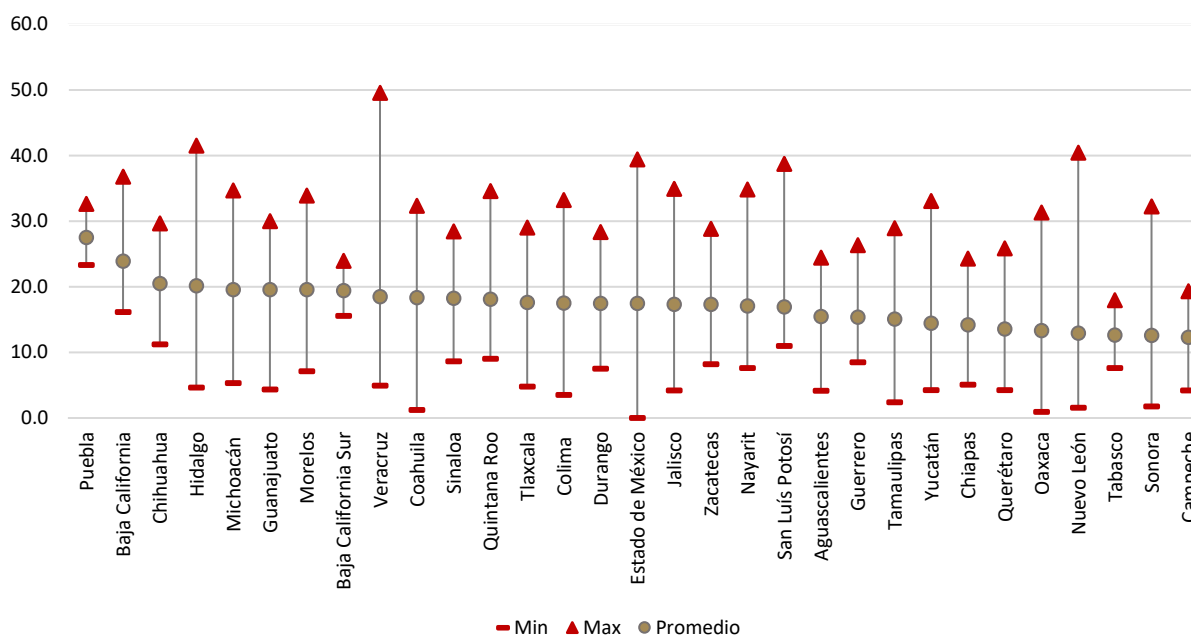


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la “Estadística de finanzas públicas estatales y municipales”, INEGI. De acuerdo con dicho Instituto, las cifras de 2021 son de carácter preliminar. No se considera a la Ciudad de México.

A lo anterior, se le suma la existencia de casos de municipios que, dentro de la misma entidad federativa, el FORTAMUNDF representa todavía una parte más importante del total de los ingresos federales percibidos. De manera que, en la misma entidad federativa, para algunos de los municipios esos recursos representan casi el 40% del total de las transferencias federales, mientras que, del otro lado del espectro, existen otros en donde particularmente dicho fondo conforma apenas el 1% del total de sus recursos federales.

De esta forma, el FORTAMUNDF exhibe una heterogeneidad importante entre los municipios de una misma entidad federativa.

PROPORCIÓN PROMEDIO DEL FORTAMUNDF RESPECTO A LOS INGRESOS FEDERALES DE LOS MUNICIPIOS EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA EJERCICIO FISCAL 2021 (Porcentajes)

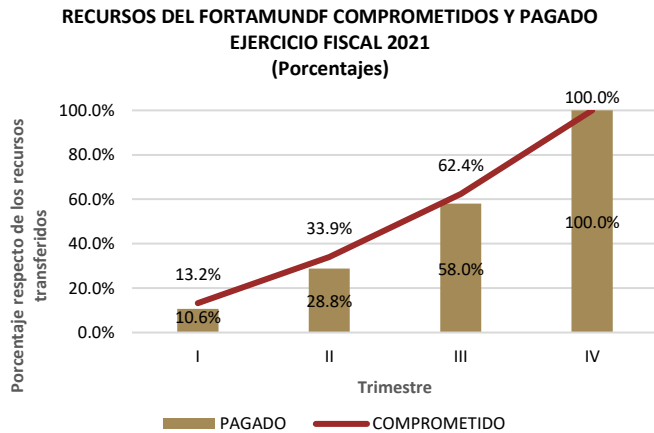


FUENTE: Elaborado por la ASF con la "Estadística de finanzas públicas estatales y municipales", INEGI.

Notas: De acuerdo con el INEGI, las cifras de 2021 son de carácter preliminar, debido a las propias características de la información las cifras de las Alcaldías de la Ciudad de México, éstas no se integran.

Considerando que los recursos del FORTAMUNDF cuentan con garantía presupuestal por parte de la Administración Pública Federal, existe la posibilidad de que, atendiendo a la naturaleza y complejidad del requerimiento o necesidad por cubrir, los municipios puedan iniciar sus procedimientos administrativos para la ejecución de recursos con cierta anticipación, al equiparar dicha característica con una suficiencia presupuestal. Esto origina que, en varios casos, desde los primeros meses del año se pueda materializar el momento contable "comprometido".

De acuerdo con la información del Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT) de la SHCP, en el ámbito nacional, el ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF del ejercicio fiscal 2021, por parte de los municipios, tuvo un comportamiento con las características siguientes:

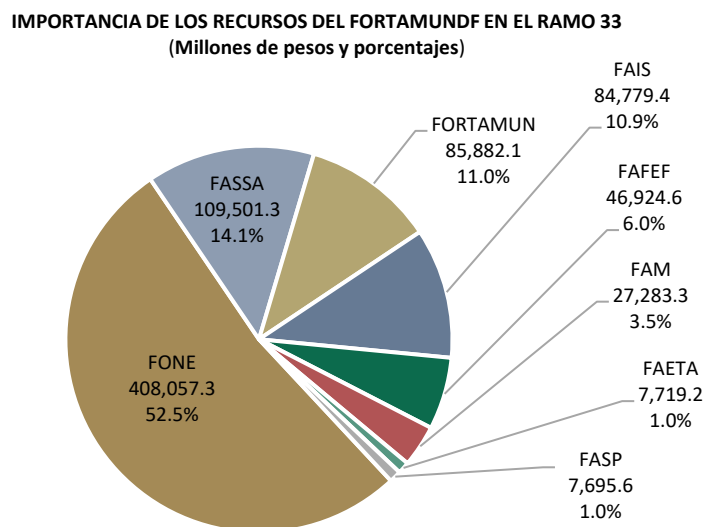


FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Sistema de Recursos Federales Transferidos de la SHCP.

IMPORTANCIA DEL FONDO EN EL SECTOR

Los recursos del FORTAMUNDF son parte de las aportaciones federales transferidas a los municipios y ocupa el tercer lugar del Ramo General 33 por su importancia financiera, el cual representó el 11.0% del monto de este ramo en 2021, por lo que constituye una destacada fuente de recursos para apoyar el fortalecimiento de las finanzas de los municipios que son utilizados mayormente en el pago de gasto corriente (sueldos y salarios de seguridad pública).

Asimismo, se puede apreciar que sólo se encuentra en importancia financiera debajo del FONE, que equivale al 52.5%, y el FASSA con el 14.1% como se muestra en el gráfico siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

De acuerdo con la LCF, los recursos del FORTAMUNDF se asignan con base en el factor poblacional, por lo que las entidades federativas que mayor población registran obtienen mayores recursos del fondo; en ese sentido, en 7 entidades se concentró el 49.2% del mismo. Las que tuvieron los mayores importes asignados fueron el Estado de México con el 14.0%, la Ciudad de México con el 8.3%, Jalisco con el 6.5%, Veracruz de Ignacio de la Llave con el 6.4%, Puebla con el 5.0%, Guanajuato con el 4.7% y Chiapas con el 4.3%, como se muestra a continuación:

DISTRIBUCIÓN DEL FORTAMUNDF POR ENTIDAD FEDERATIVA
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad	Asignado	Porcentaje	Entidad	Asignado	Porcentaje
México	12,022	14.0%	Sinaloa	2,064	2.4%
Ciudad de México	7,109	8.3%	Hidalgo	2,025	2.4%
Jalisco	5,560	6.5%	San Luis Potosí	1,907	2.2%
Veracruz de Ignacio de la Llave	5,535	6.4%	Tabasco	1,661	1.9%
Puebla	4,308	5.0%	Yucatán	1,498	1.7%
Guanajuato	4,010	4.7%	Querétaro	1,428	1.7%
Chiapas	3,703	4.3%	Morelos	1,350	1.6%
Nuevo León	3,618	4.2%	Durango	1,228	1.4%
Michoacán de Ocampo	3,150	3.7%	Quintana Roo	1,198	1.4%
Oaxaca	2,743	3.2%	Zacatecas	1,086	1.3%
Chihuahua	2,581	3.0%	Aguascalientes	911	1.1%
Tamaulipas	2,484	2.9%	Tlaxcala	907	1.1%
Baja California	2,480	2.9%	Nayarit	888	1.0%
Guerrero	2,430	2.8%	Campeche	648	0.8%
Coahuila de Zaragoza	2,081	2.4%	Baja California Sur	585	0.7%
Sonora	2,079	2.4%	Colima	521	0.6%
			Total	85,882	100.0%

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021.

Como la distribución de los recursos del FORTAMUNDF se realiza con base en el factor poblacional, las entidades federativas que cuentan con mayor población son las que reciben una cantidad mayor de los recursos de este fondo; sin embargo, como se mencionó anteriormente, los recursos del FORTAMUNDF representan para cada municipio, un porcentaje heterogéneo de sus ingresos, lo cual es independiente de las necesidades o requerimientos a cubrir, y con efectos para sus finanzas públicas locales.

Es importante destacar que la asignación, distribución y ejecución de los recursos del FORTAMUNDF se encuentra regulada en los artículos 36 al 39 de la LCF, siendo el 37 el que señala que se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras de los municipios y alcaldías, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, en tanto

que se establece como objetivo principal el brindar recursos a los municipios y a las alcaldías para fortalecer sus haciendas públicas, modernizar su estructura administrativa y financiar sus requerimientos de gasto para apoyar el desarrollo de sus estrategias administrativas y la consecución de sus objetivos.

TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL (TMCA)

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 se asignaron para el FORTAMUNDF 85,882.1 mdp, lo que significó el 10.9% de los recursos del Ramo 33 y, conforme a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, el monto que les correspondió y se les transfirió a los municipios y alcaldías fue de 85,779.0 mdp

En la información de la Cuenta Pública correspondiente a los ejercicios fiscales de 2000 a 2021, se observó una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) del 8.6% en los recursos del FORTAMUNDF, al pasar de 15,030.3 mdp en el año 2000 a 85,779.0 mdp en 2021; sin embargo, al descontar el efecto inflacionario durante dicho periodo, la TMCA se ubicó en 4.1%. Conviene mencionar que, los recursos asignados al ejercicio fiscal 2021 tuvieron una variación porcentual de menos 1.3% y de menos 6.6% si descontamos el efecto inflacionario, como reflejo de la disminución de la RFP en el ejercicio fiscal 2020 (afectada por la pandemia del virus SARS-CoV-2) la cual sirvió de referencia para la asignación de dichos recursos, como se muestra a continuación:

ASIGNACIÓN DEL FORTAMUNDF EN EL PERIODO DE 2000 A 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación porcentual	Precios constantes**	Variación porcentual real**
2000	15,030.3		36,719.8	
2001	19,539.1	30.0	44,877.4	22.2
2002	22,326.8	14.3	48,824.0	8.8
2003	22,889.2	2.5	47,876.9	-1.9
2004	24,097.5	5.3	48,147.0	0.6
2005	27,303.0	13.3	52,459.5	9.0
2006	29,194.9	6.9	54,129.9	3.2
2007	32,682.2	11.9	58,283.7	7.7
2008	39,251.5	20.1	66,586.5	14.2
2009	40,874.5	4.1	65,851.3	-1.1
2010	42,417.9	3.8	65,610.6	-0.4
2011	47,618.0	12.3	71,227.0	8.6
2012	50,732.8	6.5	72,889.2	2.3
2013	54,413.8	7.3	75,311.2	3.3
2014	58,666.2	7.8	78,059.8	3.6
2015	59,263.9	1.0	76,766.5	-1.7
2016	62,218.5	5.0	78,382.0	2.1
2017	68,228.9	9.7	81,056.8	3.4
2018	74,302.1	8.9	84,149.1	3.8

Cuenta de la Hacienda Pública Federal	Precios corrientes	Variación porcentual	Precios constantes**	Variación porcentual real**
2019	84,179.3	13.3	91,990.5	9.3
2020	86,883.6	3.2	91,826.6	-0.2
2021	85,779.0	-1.3	85,882.1	-6.6
Tasa media de crecimiento anual *		8.6		4.1

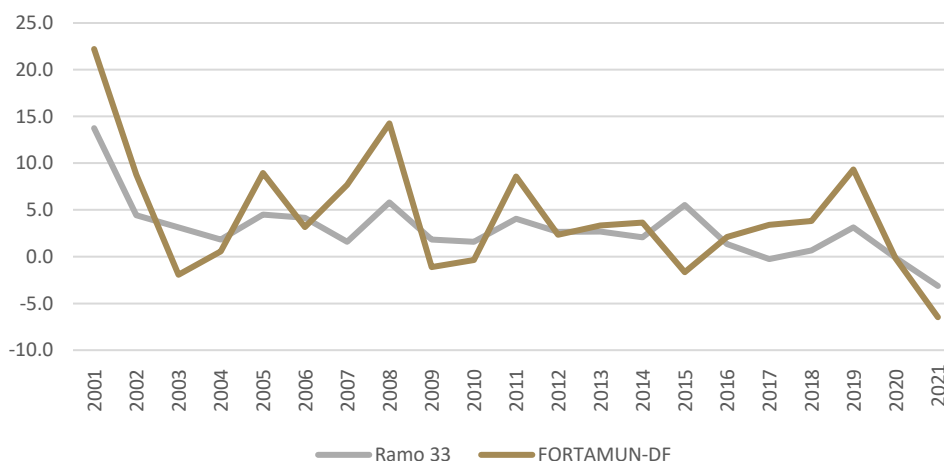
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2000- 2021.

*TMCA= (Valor Final / Valor Inicial)^(1 / (Año Final – Año Inicial)) -1

**Deflactor = INPC promedio enero diciembre de cada año; año base 2021.

Al ser el FORTAMUNDF un recurso cuya asignación en el PEF se encuentra referenciada a la RFP, el crecimiento anual de este recurso (descontando los efectos de la inflación) ha tenido un comportamiento similar al monto total asignado del Ramo General 33; no obstante, existen ejercicios con marcadas diferencias. Así, de los últimos cuatro ejercicios fiscales, en tres de ellos se registró un crecimiento a precios corrientes por arriba de lo establecido para el Ramo General 33 en su conjunto, pero para el ejercicio fiscal 2021 mostró una mayor disminución que el Ramo General 33.

RAMO 33 VS. FORTAMUNDF - CRECIMIENTO EN TÉRMINOS REALES DE 2000 A 2021 (Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021.

Nota: Con cifras a precios constantes. Deflactor = INPC promedio enero diciembre de cada año; año base 2021.

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, el importe ejercido al gasto federalizado ascendió a 2,014,044.6 mdp de los cuales el Gasto Federalizado Programable representó el 54.5% con un importe de 1,096,812.0 mdp, las Aportaciones Federales representaron el 41.0% con un importe de 825,652.4 mdp y el Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” el 39.0% con un importe de 785,042.6 mdp. Durante 2021 fueron ejercidos recursos del FORTAMUNDF por 85,779.0 mdp, que significaron el 4.3% del Gasto Federalizado, el 7.8% del Gasto Federalizado Programable, el 10.4% respecto de las Aportaciones Federales y el 10.9% del Ramo General 33, como se muestra a continuación:

**FORTAMUNDF: IMPORTANCIA DEL FONDO VS. EL GASTO FEDERALIZADO
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Millones de pesos y porcentajes)**

CONCEPTO	Asignado 2021	% vs. Gasto Federalizado	% vs. Gasto Federalizado Programable	%vs Aportaciones Federales	% vs. Ramo General 33
GASTO FEDERALIZADO	2,014,044.6	100.0			
Gasto Federalizado Programable	1,096,812.0	54.5	100.0		
Aportaciones Federales	825,652.4	41.0	75.3	100.0	
Ramo General 33	785,042.6	39.0	71.6	95.1	100.0
FORTAMUNDF	85,779.0	4.3	7.8	10.4	10.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021 de la SHCP. <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx>

CAPÍTULO II

CUESTIONES ESTRATÉGICAS PARA LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

ESTRATEGIA DE FISCALIZACIÓN

Para la Fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, las auditorías del FORTAMUNDF fueron planeadas y realizadas a fin de contar con un mayor alcance en la revisión de los recursos y de verificar en una visión general el cumplimiento de los objetivos para los que son dispuestos los recursos del fondo.

Asimismo, en el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF valoró, para la ejecución de sus auditorías de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, los criterios, normas y metodologías de auditoría más relevantes del SNF.

OBJETIVO DE LAS AUDITORIAS

El objetivo de las auditorías de FORTAMUNDF realizadas a los Municipios y Alcaldías de la Ciudad de México fue:

- Fiscalizar la gestión, custodia y aplicación de los recursos federales transferidos que administró y ejerció el Municipio o Alcaldía respecto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, por medio del análisis y evaluación de la información, registros, documentos y demás elementos que soportan la Cuenta Pública 2021, con el fin de comprobar si se ajusta a los criterios y principios establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

En la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021 (PAAF2021) se atendieron criterios generales y particulares de la normativa institucional de la ASF y se consideró la importancia estratégica, pertinencia, inversión asignada (importancia financiera) y factibilidad de su realización. Asimismo, se atendió la representatividad, trascendencia estratégica y cobertura en el ejercicio y aplicación del FORTAMUNDF.

PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

Para la ejecución de las auditorías de los municipios y alcaldías se consideraron los procedimientos siguientes:

Control Interno

- Evaluar el sistema de control interno instrumentado por la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2021, con base en el Marco Integrado de Control Interno emitido por la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de verificar que se han generado y puesto en operación diversas estrategias y mecanismos de control razonables para las actividades que se realizan en la ejecución de los recursos del fondo, y están orientados a garantizar la eficacia en el logro de los objetivos institucionales, la confiabilidad de su información y la observancia de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

Transferencia de Recursos

- Verificar que la entidad fiscalizada recibió de la entidad federativa mensualmente por partes iguales, la totalidad de los recursos que le fueron asignados del fondo de manera ágil, sin limitaciones, ni restricciones, y que éstos junto con sus rendimientos financieros fueron manejados en la cuenta bancaria productiva y específica contratada para tal fin y constatar que no se incorporaron otros recursos distintos a los del fondo.

Integración de la Información Financiera

- Comprobar que la entidad fiscalizada mantuvo registros específicos debidamente actualizados, identificados y controlados de las operaciones realizadas con los recursos del fondo en términos de la normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y que dispone de un manual de contabilidad para el registro de las operaciones.
- Asimismo, verificar que dichos registros se encuentran respaldados con la documentación original que justifica y comprueba el ejercicio de los recursos, la cual debe cumplir con los requisitos fiscales correspondientes y estar cancelada con la leyenda de “operado” e identificada con el nombre del fondo; adicionalmente, constatar que los pagos con recursos del fondo se realizaron en forma electrónica mediante abono en cuenta de los beneficiarios, y mediante la verificación, en su caso, de una muestra de los comprobantes fiscales, en el aplicativo denominado “Verificación de comprobantes fiscales digitales por internet” de la página de internet del Servicio de Administración Tributaria, constatar que se encuentran vigentes a la fecha de la auditoría.

Transparencia del Ejercicio de los Recursos

- Verificar que la entidad fiscalizada hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos del fondo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; asimismo, constatar que les informó trimestralmente sobre los avances del

ejercicio de los recursos y al término del ejercicio sobre los resultados alcanzados, conforme a los lineamientos de información pública del CONAC.

- Constatar que la entidad fiscalizada remitió a la entidad federativa los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del fondo y que dichos informes fueron publicados en su órgano local de difusión, página de internet o en algún otro medio local de difusión.

Destino de los Recursos

- Constatar que la entidad fiscalizada destinó los recursos del fondo y sus rendimientos financieros a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes; asimismo, determinar el porcentaje que se ejerció para atender las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública.
- Constatar que la entidad fiscalizada comprometió, devengó y pagó los recursos del fondo y en su caso los rendimientos financieros, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, o en su caso, que los recursos fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación dentro de los plazos establecidos en la normativa aplicable.
- Constatar que en los casos en que la entidad fiscalizada haya destinado recursos del fondo como garantía de cumplimiento de obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descarga de aguas residuales, de manera previa a su afectación, la Comisión Nacional del Agua y/o la dependencia homóloga en los estados, solicitó la retención de dichos recursos acreditando el incumplimiento del pago y la antigüedad del adeudo superior a noventa días.
- Verificar que en los casos en que la entidad fiscalizada haya contratado financiamiento y obligaciones (Deuda Pública) con cargo a los recursos del fondo, previamente obtuvo la autorización de la legislatura local para la aplicación de los recursos del fondo y que los recursos fueron destinados a inversiones públicas productivas; asimismo, que dichas obligaciones están inscritas en el Registro Público Único (registro de financiamiento y obligaciones).
- Verificar que en los casos en que la entidad fiscalizada haya pagado obligaciones de ejercicios anteriores (pasivos) con los recursos del fondo, dichas obligaciones fueron registradas en su contabilidad, y que los recursos fueron destinados a los fines del fondo y que corresponden a compromisos efectivamente contraídos y devengados en el ejercicio fiscal que corresponda.

Obra Pública

- Verificar que la documentación soporte de las adjudicaciones por concepto de obras públicas financiadas con recursos del fondo permite comprobar de manera razonable que se realizaron conforme a la normativa aplicable, analizando principalmente:

- ✓ Que los procedimientos de adjudicación se realizaron conforme a la normativa aplicable.
 - ✓ Que se respetaron los montos máximos de adjudicación autorizados para cada modalidad de contratación.
 - ✓ Que en caso de excepciones a la licitación pública, se cuenta con la documentación de la justificación correspondiente.
 - ✓ Que los contratistas participantes no se encontraron inhabilitados por resolución de la autoridad competente.
 - ✓ Que la persona adjudicada no se encontraba en los supuestos del artículo 69-B del Código Fiscal de la Federación.
 - ✓ Que están amparadas en un contrato que fue suscrito dentro de los plazos señalados en la normativa.
 - ✓ Que en los casos procedentes se entregó y garantizó el anticipo correspondiente.
 - ✓ Que se cuenta con la fianza de cumplimiento del contrato.
- Verificar que la documentación soporte de la ejecución de los contratos de las obras públicas financiadas con recursos del fondo permite comprobar que de manera razonable se ejecutaron de acuerdo con las especificaciones contratadas, el plazo y monto señalados en el contrato correspondiente y que en caso de modificaciones de éste, se cuenta con los respectivos convenios modificatorios; asimismo, constatar que existe la documentación que acredita que las obras se encuentran finiquitadas y recibidas de acuerdo con la normativa aplicable, así como que se encuentran en operación y que los contratistas entregaron las fianzas de vicios ocultos correspondientes.
En caso de que se hayan observado incumplimientos imputables a los contratistas, verificar que se aplicaron las penas convencionales correspondientes conforme a lo estipulado en el contrato.
 - Verificar que los pagos por concepto de obras públicas financiadas con recursos del fondo permiten comprobar de manera razonable que corresponden a los conceptos contratados y ejecutados, que se encuentran soportados con la documentación correspondiente y que en su caso los anticipos otorgados fueron debidamente amortizados.
 - Verificar, en caso de que se haya realizado obra pública por administración directa, que la documentación soporte de los pagos efectuados con recursos del fondo permite comprobar de manera razonable que la entidad fiscalizada, previamente a la ejecución, dispuso del acuerdo de ejecución correspondiente que cumple con los requisitos establecidos y que se acreditó la capacidad técnica y administrativa para su realización; que las compras de bienes únicamente correspondieron a equipos, instrumentos, elementos prefabricados terminados, materiales u otros bienes que deban ser instalados, montados, colocados o aplicados, de conformidad con la normativa aplicable; asimismo, constatar que las obras fueron entregadas a las instancias correspondientes para su operación.

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

- Verificar que la documentación soporte de las adjudicaciones por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios financiados con recursos del fondo permite comprobar de manera razonable que se realizaron conforme a la normativa aplicable, comprobando principalmente:

- ✓ Que los procedimientos de adjudicación se realizaron conforme a la normativa aplicable.
 - ✓ Que se respetaron los montos máximos de adjudicación autorizados para cada modalidad de contratación.
 - ✓ Que en caso de excepciones a la licitación pública, se cuenta con la documentación de la justificación correspondiente.
 - ✓ Que los proveedores o prestadores de servicio participantes no se encontraron inhabilitados por resolución de la autoridad competente.
 - ✓ Que la persona adjudicada no se encontraba en los supuestos del artículo 69-B del CFF.
 - ✓ Que se formalizó el contrato o pedido correspondiente dentro de los plazos señalados en la normativa.
 - ✓ Que en su caso, se cuenta con la fianza de cumplimiento del contrato.
- Verificar que la documentación soporte de las adquisiciones, arrendamientos y servicios financiados con recursos del fondo permite comprobar de manera razonable que fueron entregados o realizados de conformidad con lo establecido en el contrato o pedido y que en caso de modificaciones de éste, se cuenta con los respectivos convenios modificatorios; asimismo, constatar que existe la documentación que acredita que los bienes y servicios fueron recibidos y otorgados a satisfacción de las áreas correspondientes, y que en el caso de los bienes, éstos se encuentran inventariados, resguardados y en operación.
En caso de que se hayan observado incumplimientos imputables a los proveedores o prestadores de servicios, verificar que se aplicaron las penas convencionales correspondientes conforme a lo estipulado en el contrato.
 - Verificar que los pagos efectuados por concepto de adquisiciones, arrendamientos y servicios financiados con recursos del fondo permite comprobar de manera razonable que corresponden a los conceptos de bienes y servicios contratados, que estén soportados con la documentación correspondiente y que en su caso los anticipos otorgados hayan sido debidamente amortizados.

Servicios Personales

- Verificar que la documentación soporte de los pagos por concepto de servicios personales con recursos del fondo permite cotejar de manera razonable que esté soportado el total del personal pagado en nominas con la plantilla autorizada en la entidad fiscalizada y, en su caso, del personal eventual.
Asimismo, verificar mediante una muestra que se cuenta con la documentación que acredita la recepción del pago correspondiente y que se realizaron las retenciones de impuestos y su entero ante las autoridades competentes.
- Verificar que la documentación soporte de los pagos realizados con recursos del fondo al personal contratado bajo la modalidad de honorarios permite comprobar de manera razonable que se encuentran soportados en los contratos correspondientes, que no se pagaron importes mayores que los estipulados en éstos, que existió la justificación de su contratación y que se realizaron las retenciones y enteros por concepto de impuestos.

Verificación Física

- Constar mediante verificación física que los conceptos de las obras públicas por contrato y por administración directa, pagadas con recursos del fondo, corresponden con el soporte documental presentado por la entidad fiscalizada y las especificaciones contratadas en el proyecto; que están concluidas, fueron entregadas a las instancias correspondientes y se encuentran en operación; en caso de diferencias y omisiones, determinar lo siguiente:
 - ✓ Obra pagada no ejecutada (que no existe), determinar el monto total de la obra.
 - ✓ Obra pagada, no terminada y sin operar, determinar la cuantificación de los conceptos faltantes que sean verificables y cuantificables, o en su caso mediante la determinación de una muestra proceder a su cuantificación.
 - ✓ Obra pagada, no terminada, operando parcialmente, determinar la cuantificación de los conceptos faltantes que sean verificables y cuantificables, o en su caso mediante la determinación de una muestra proceder a su cuantificación.
- Constar mediante verificación física que las adquisiciones, arrendamientos y servicios pagados con recursos del fondo corresponden con el soporte documental presentado por la entidad fiscalizada y las especificaciones contratadas en el proyecto, que fueron recibidos y otorgados los servicios a satisfacción de las áreas correspondientes, y que en el caso de los bienes, éstos se encuentran físicamente, inventariados, resguardados y en operación.

MARCO JURÍDICO

La administración, ejercicio y aplicación de las aportaciones federales transferidas a los municipios y alcaldías, mediante el FORTAMUNDF, se debe realizar de conformidad con las disposiciones jurídicas que la sustentan, entre las que se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Código Fiscal de la Federación.
- Lineamientos para informar los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 25 de abril de 2013.
- Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2021, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios,

y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el DOF del 21 de diciembre de 2020.

- Leyes y normativa local
- Ley Orgánica Municipal y su reglamento.
- Presupuesto de Egresos estatal y municipal.
- Ley Hacendaria estatal y municipal.
- Ley de Planeación estatal.
- Acuerdo por el que se da a conocer la distribución, fórmula y calendario de enteros estatal.
- Ley de Obra Pública estatal y su reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios estatal y municipal y su reglamento.
- Ley de Deuda Pública estatal.
- Ley de Seguridad Pública estatal y municipal.

FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA ASF PARA PROMOVER ACCIONES

Las facultades de la ASF para promover o emitir las acciones derivadas de las auditorías practicadas encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

- Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, y 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

CAPÍTULO III

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN DEL FONDO

NÚMERO DE AUDITORÍAS

En la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, la ASF practicó 101 auditorías al FORTAMUNDF, por lo que en el presente documento se presentan los resultados obtenidos en 96 municipios y en 5 alcaldías de la Ciudad de México, los entes auditados fueron:

**FORTAMUNDF: AUDITORÍAS POR MUNICIPIOS Y ENTIDAD FEDERATIVA
CUENTA DE LA HACIENDA PÚBLICA FEDERAL 2021
(Entidad/Municipios)**

Entidad Federativa	Entidad Fiscalizada (Municipios)
Aguascalientes	Aguascalientes y Pabellón de Arteaga
Baja California	Mexicali, Tecate y Tijuana
Baja California Sur	Los Cabos y Mulegé
Campeche	Chamotón y Escárcega
Chiapas	Chilón, Las Margaritas, Tapachula y Tonalá
Chihuahua	Cauhtémoc, Hidalgo del Parral y Juárez
Ciudad de México	Alcaldías de Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Tlalpan y Venustiano Carranza
Coahuila de Zaragoza	Acuña, Monclova y Ramos Arizpe
Colima	Cauhtémoc y Villa de Álvarez
Durango	Gómez Palacio, Guadalupe Victoria y Lerdo
Estado de México	Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl y Valle de Chalco Solidaridad
Guanajuato	Guanajuato, León, Salamanca y Valle de Santiago
Guerrero	Iguala de la Independencia, Taxco de Alarcón, Técpan de Galeana
Hidalgo	Actopan, Mineral de la Reforma y Pachuca de Soto
Jalisco	Guadalajara, Tala, Zapopan y Zapotlán el Grande
Michoacán de Ocampo	Apatzingán, Lázaro Cárdenas y Zamora
Morelos	Cuernavaca, Jiutepec y Jojutla
Nayarit	Bahía de Banderas y Compostela
Nuevo León	El Carmen, General Escobedo, General Zuazua y Monterrey
Oaxaca	Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Heroica Ciudad de Huajuapán de León y San Juan Bautista Tuxtepec
Puebla	Amozoc, Cuautlancingo, San Andrés Cholula y San Martín Texmelucan
Querétaro	Pedro Escobedo, Querétaro y San Juan del Río,
Quintana Roo	Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad
San Luis Potosí	Matehuala, San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez
Sinaloa	Ahome, Mazatlán y Navolato
Sonora	Agua Prieta, Guaymas, y San Luis Río Colorado
Tabasco	Centla, Centro, y Nacajuca
Tamaulipas	Matamoros, Reynosa y Tampico
Tlaxcala	Huamantla y San Pablo del Monte

Entidad Federativa	Entidad Fiscalizada (Municipios)
Veracruz de Ignacio de la Llave	Coatzacoalcos, Minatitlán, Orizaba y Poza Rica de Hidalgo
Yucatán	Kanasín, Progreso y Valladolid
Zacatecas	Pinos y Río Grande

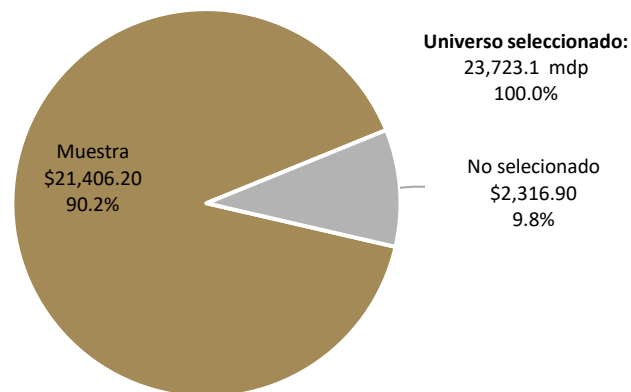
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos del Programa Anual de Auditorías de Fiscalización 2021.

UNIVERSO, MUESTRA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2021, se ejercieron para el FORTAMUNDF 85,779.0 mdp, para la atención de los 2,446 municipios existentes y las 16 alcaldías de la Ciudad de México.

El monto de los recursos asignados a los 96 municipios y 5 alcaldías que la ASF fiscalizó en la Cuenta Pública 2021 ascendió a 23,723.1 mdp, con una muestra auditada que alcanzó los 21,406.2 mdp (90.2%). El universo seleccionado para revisión en la Cuenta Pública 2021 representó el 27.6% del importe aprobado para el fondo y la muestra auditada alcanzó el 24.6%.

FORTAMUNDF: MUESTRA DE AUDITORÍA CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

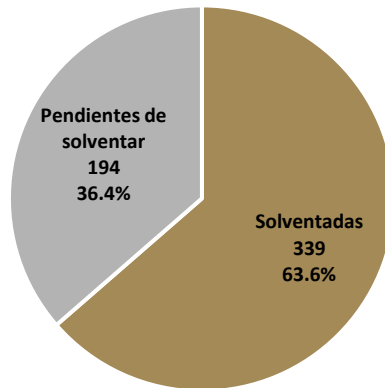


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021z.

OBSERVACIONES FORMULADAS Y ACCIONES PROMOVIDAS

Con la revisión de la Cuenta Pública 2021, se formularon 533 observaciones, cantidad que significó en promedio 5.3 observaciones por auditoría. Los entes fiscalizados, durante el proceso de revisión, atendieron 339 observaciones lo que significó el 63.6%, y quedaron pendientes de atender 194 observaciones, lo que representó el 36.4%.

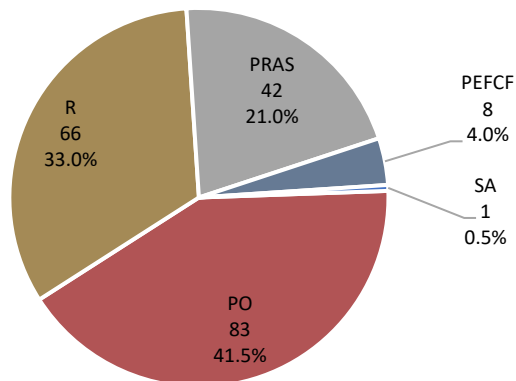
FORTAMUNDF: NÚMERO DE OBSERVACIONES DETERMINADAS, SOLVENTADAS Y PENDIENTES DE SOLVENTAR CUENTA PÚBLICA 2021 (Números y porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

El total de observaciones no atendidas representa en promedio 1.9 por auditoría, de las cuales, se derivaron 66 acciones preventivas y 134 acciones correctivas para un total de 200 acciones promovidas que se integran por 66 Recomendaciones (R) que representan el 33.0%; 42 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) con el 21.0%; 8 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal (PEFCF) con el 4.0%; 83 Pliegos de Observaciones (PO) el 41.5%, y 1 Solicitud de Aclaración (SA) el 0.5%.

FORTAMUNDF: ACCIONES EMITIDAS CUENTA PÚBLICA 2021 (Números y porcentajes)

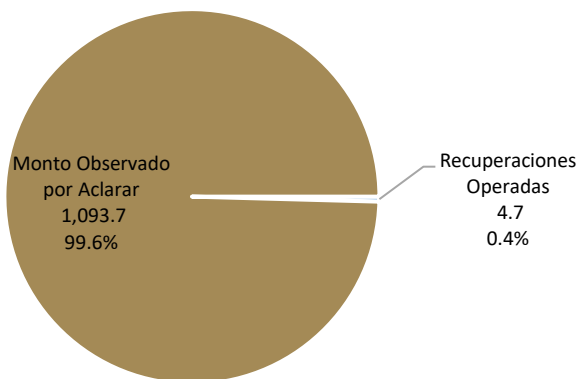


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS

Como resultado de las auditorías de la Cuenta Pública 2021, y conforme a lo establecido en la LFRCF se observó y notificó a los municipios y alcaldías fiscalizadas un monto de 3,673.9 mdp, de los que 2,575.5 mdp (70.1%) fueron aclarados en el periodo de respuestas a las cédulas de resultados finales y resultados preliminares, prevaleciendo un monto determinado de 1,098.4, mismo que se refleja en los respectivos informes individuales de auditoría, y se integra por 4.7 mdp de recuperaciones operadas, que representan el 0.4% y de 1,093.7 mdp de montos por aclarar que equivalen al 99.6%, tal como se muestra continuación:

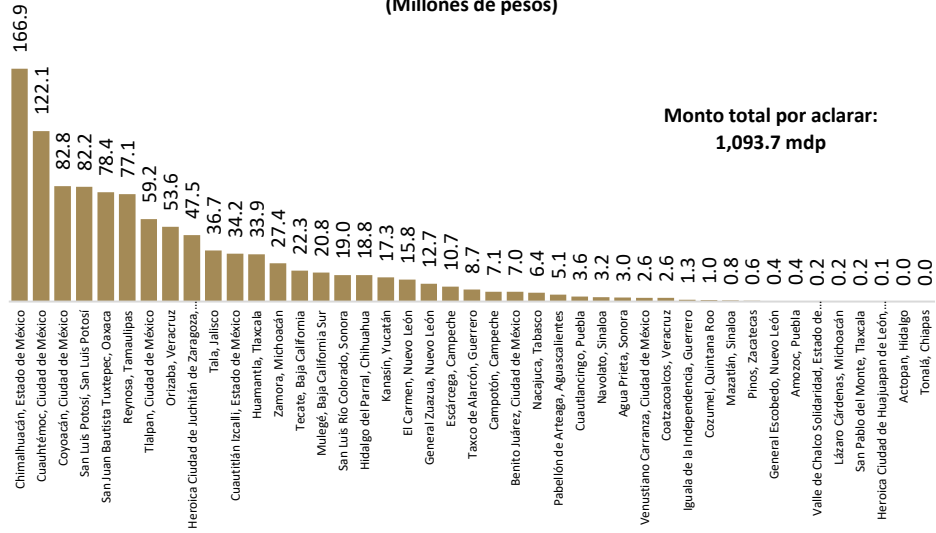
FORTAMUNDF: MONTO POR ACLARAR Y RECUPERACIONES OPERADAS
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de pesos y Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

De los 1,093.7 mdp de montos por aclarar como resultado de las revisiones realizadas por la ASF, su distribución se conformó de la manera siguiente:

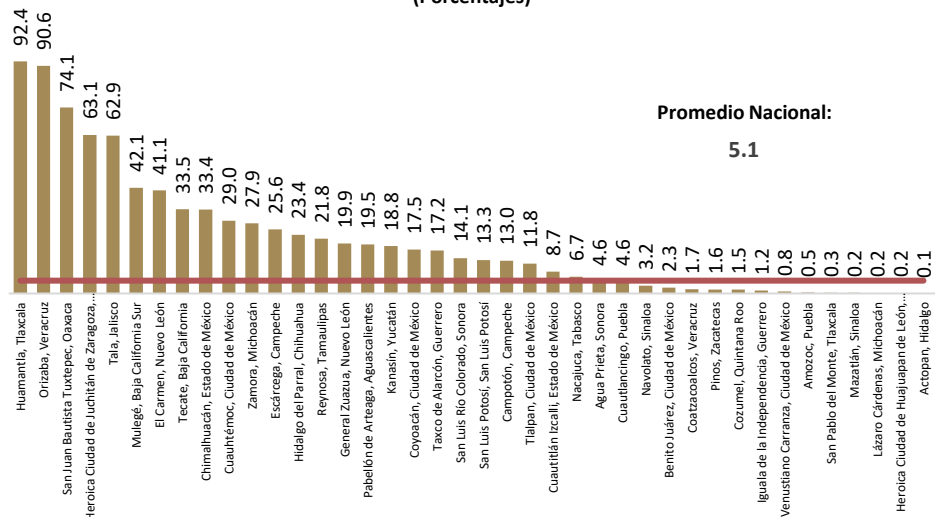
**FORTAMUNDF: MONTO POR ACLARAR POR MUNICIPIO
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de pesos)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.
Nota: Se muestran únicamente los municipios o alcaldías que mantienen un monto por aclarar.

El indicador monto por aclarar/muestra auditada, en las auditorías realizadas al FORTAMUNDF, alcanzó un valor del 5.1%.

**FORTAMUNDF: MONTO POR ACLARAR / MUESTRA AUDITADA POR MUNICIPIO
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**



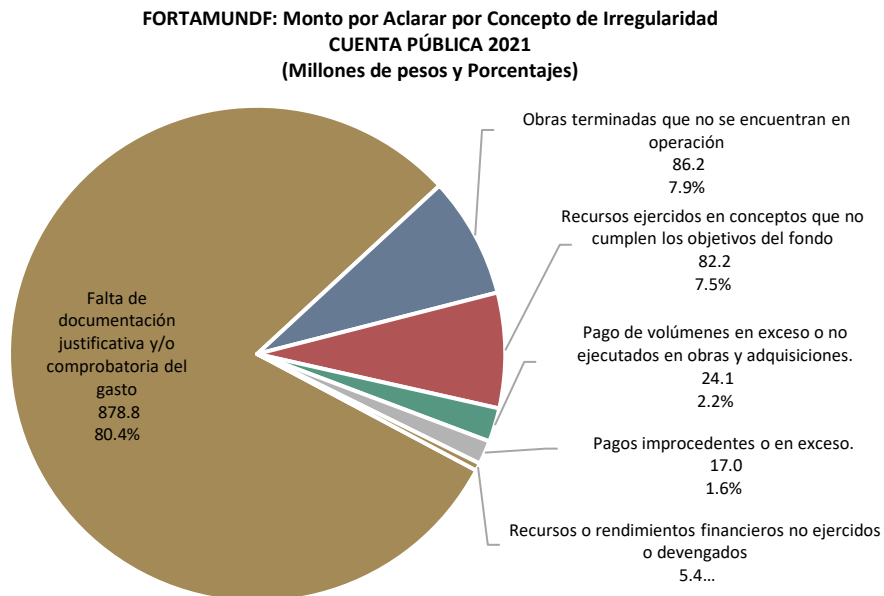
FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.
Nota: Se muestran únicamente los municipios o alcaldías que mantienen un monto por aclarar

ERRORES Y OMISIONES DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA

No se determinaron omisiones, errores numéricos y de cálculo, aplicación de criterios divergentes para el registro contable o presupuestal de las operaciones.

PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON MONTO POR ACLARAR

El monto total por aclarar de 1,093.7 mdp en la fiscalización de la Cuenta Pública 2021 se originó principalmente a raíz de las observaciones siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

ANÁLISIS DE LA CAUSA RAÍZ DE LAS IRREGULARIDADES CON IMPACTO ECONÓMICO

La gestión del fondo presentó irregularidades, las cuales, en algunos casos, se originaron por problemas estructurales en los entes fiscalizados. Por concepto de irregularidad, se identificó que sus causas principales son las siguientes:

CONCEPTO DE IRREGULARIDAD	CAUSA RAÍZ
Falta de documentación justificativa y/o comprobatoria del gasto	<ul style="list-style-type: none"> Inadecuado registro de recursos públicos (ingresos, egresos, penas convencionales, enteros, etc.) fallas o errores en la gestión administrativa del ente auditado, omisión del servidor público que implica la no observancia de sus responsabilidades.
Obras terminadas que no se encuentran en operación	<ul style="list-style-type: none"> Aplicación de la discrecionalidad, por parte del funcionario público, en la interpretación de la normativa aplicable, desconocimiento de la normativa aplicable, mala planeación de los procedimientos de contratación / licitación (plazos, riesgos, autorizaciones, permisos, definición clara de los servicios requeridos, proyectos ejecutivos, evaluaciones de proyectos, omisión en las responsabilidades de la supervisión del destino de los recursos del fondo.
Recursos ejercidos en conceptos que no cumplen los objetivos del fondo	
Pago de volúmenes en exceso o no ejecutados en obras y adquisiciones.	
Pagos improcedentes o en exceso	<ul style="list-style-type: none"> Falta de comunicación interna, mal manejo de controles administrativos, inadecuados procesos de planeación, desconocimiento de la normativa aplicable.
Recursos o rendimientos financieros no ejercidos o devengados	<ul style="list-style-type: none"> Inobservancia del control interno, falta de aplicación de políticas de integridad, falta de sistemas de información y de infraestructura tecnológica, deficiencia en la cadena de responsabilidades (procesos de autorización).

PRINCIPALES OBSERVACIONES NO RELACIONADAS CON IMPACTO ECONÓMICO

En la revisión del ejercicio fiscal 2021, se aplicaron los siguientes procedimientos de auditoría cuyos resultados dieron lugar a observaciones de carácter administrativo que no generaron un monto por aclarar; los principales conceptos se citan a continuación:

- 1) Control Interno: En 17 municipios se detectó la falta o deficiencia de la actitud de respaldo y compromiso en lo general con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas; asimismo, hubo deficiencias en el diseño de actividades de control, en la formalización de las políticas y procedimientos para implementación de las actividades de control y en la implementación de actividades de supervisión.
- 2) Transferencia de Recursos: En 41 municipios se observó que no se abrió una cuenta bancaria específica, productiva o exclusiva para recibir y administrar los recursos del fondo, lo que resta transparencia al ejercicio de dichos recursos.
- 3) Integración de la Información Financiera: En 9 municipios no dispusieron de registros contables y presupuestales debidamente identificados, actualizados y controlados para el registro de las operaciones realizadas con recursos del fondo; 17 municipios no cancelaron ni identificaron la documentación soporte del gasto como marca la normativa, en tanto que en 44 municipios realizaron pagos mediante cheques y en uno se detectaron comprobantes fiscales que no se encontraban vigentes a la fecha de la verificación, en incumplimiento de lo establecido por la LGCG.
- 4) Transparencia del ejercicio de los recursos: Se identificó que en 10 municipios no se reportó a la SHCP la totalidad de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del fondo, mientras que en 18 municipios la información reportada no cumple con la calidad y congruencia requeridas en 11 municipios la información reportada a la SHCP

no se puso a disposición del público en general a través de la página de internet u otros medios, y en 18 municipios no se difundió la información relativa a las obras y acciones por realizar, sus costos, ubicación, metas, beneficiarios y avances físicos y financieros, conforme a los lineamientos de información pública del CONAC.

- 5) Destino de los Recursos: En 25 municipios se observó el reintegro extemporáneo de los recursos no comprometidos al 31 de diciembre de 2021, de los recursos comprometidos no pagados al término del primer trimestre de 2022, así como de los rendimientos financieros generados de enero a marzo de 2022, en incumplimiento de lo establecido en el artículo 17 de la LDFFEM.
- 6) Obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios: Se observaron adjudicaciones fuera de norma o irregularidades en los procesos de adjudicación de obras en 21 municipios y de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en 9 municipios la falta de formalización o deficiencias en los contratos de obra en una entidad y de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en 30 municipios los expedientes técnicos se observaron mal integrados o que no disponen de las garantías y autorizaciones correspondientes a obra pública y de adquisiciones, arrendamientos y servicios, en 3 municipios los contratistas o proveedores adjudicados no cumplieron los requisitos establecidos o se encuentran inhabilitados por autoridad competente; en 1 municipio las obras ejecutadas por administración directa no cumplieron con la normatividad aplicable o no disponen del acuerdo de ejecución, en 6 municipios la falta de formalización en la entrega de las obras o adquisiciones.
- 7) Servicios Personales: En 5 municipios se observó que no se dispone de tabuladores, prestaciones o plantilla de personal debidamente autorizados para el pago de la nómina.
- 8) Otros: En 25 municipios se observaron casos diversos entre los que destacan la falta normatividad e inconsistencias en los registros de información.

CAPÍTULO IV

EJERCICIO Y DESTINO DE LOS RECURSOS

EJERCICIO DEL GASTO

Un área de opacidad importante en el proceso de gestión de los recursos federales transferidos se deriva de la falta de aplicación o ejecución oportuna que registran algunos fondos y programas, los cuales son resultado de factores diversos.

El impacto de los recursos no comprometidos ni pagados en la gestión del gasto federalizado se manifiesta principalmente por la falta de planeación y el no contar con metas y objetivos previamente definidos, así como en la falta de certeza de que serán ejercidos para los fines previstos y con observancia de la normativa correspondiente.

Durante el ejercicio fiscal 2021, se asignaron recursos en el FORTAMUNDF para los 101 municipios fiscalizados por 23,723.1 mdp, los cuales durante su administración generaron rendimientos financieros por 49.8 mdp, por lo que se determinaron recursos disponibles al 31 de diciembre de 2021 por 27,772.9 mdp.

De los recursos disponibles al 31 de diciembre de 2021, fueron comprometidos 23,741.6 mdp, que representaron el 99.8%; es decir, no se comprometieron recursos asignados por 31.3 mdp, el 0.1%, mismos que debieron ser reintegrados a la TESOFE.

Asimismo, se pagaron al 31 de diciembre de 2021 un monto de 22,429.2 mdp, lo que representó el 94.3% mientras que para el 31 de marzo de 2022 se realizaron pagos de 1,299.3 mdp que representan el 5.5% y se determinaron recursos comprometidos no pagados por 13.1 mdp, que representan el 0.1%.

De lo anterior, podemos observar que, de forma global, los 101 municipios fiscalizados no ejercieron recursos del FORTAMUNDF del ejercicio fiscal 2021 por 44.5 mdp que representan el 0.2% de los recursos disponibles al 31 de diciembre de 2021, los cuales se integran por 31.3 mdp de recursos no comprometidos y por 13.1 mdp de recursos comprometidos no pagados:

FORTAMUNDF: EJERCICIO DE LOS RECURSOS
CUENTA PÚBLICA 2021
(Millones de pesos y porcentajes)

Recursos	MDP	%	MDP	%	MDP	%
Asignados a los 101 municipios	23,723.1	99.8				
Rendimientos financieros al 31 de diciembre de 2021	49.8	0.2				
Disponibles al 31 de diciembre de 2021	23,772.9	99.9				
No comprometidos al 31 de diciembre de 2021			31.3	0.1		
Comprometidos al 31 de diciembre de 2021			23,741.6	99.8		
Disponibles al 31 de diciembre de 2021			23,772.9	99.9		
No comprometidos al 31 de diciembre de 2021					31.3	0.1
Pagados al 31 de diciembre de 2021					22,429.2	94.3
Pagados en el primer trimestre de 2022					1,299.3	5.5
Comprometidos no pagados al 31 de marzo de 2022					13.1	0.1
Disponibles al 31 de diciembre de 2021					23,772.9	99.9
Rendimientos financieros al 31 de marzo de 2022	4.3	0.1				
Disponibles al 31 de marzo de 2022	23,777.2	100.0				

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

DESTINO DE LOS RECURSOS

El artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que:

“Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.”

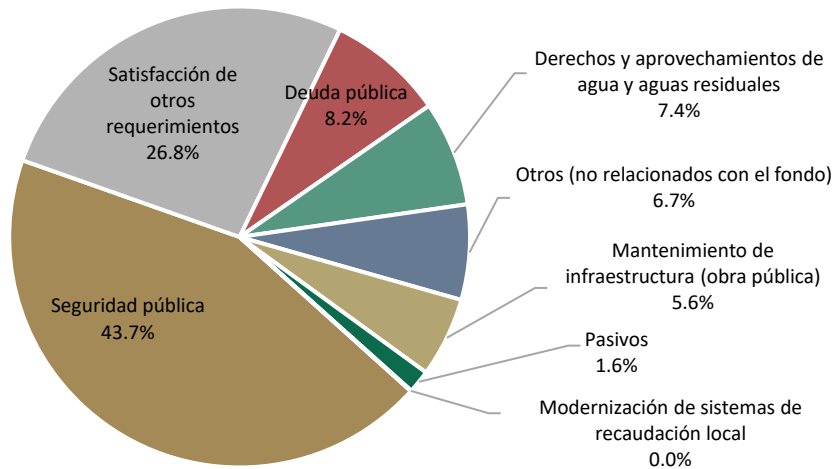
De esa manera, los municipios auditados en la Cuenta Pública 2021 destinaron los recursos del FORTAMUNDF a los conceptos de gasto siguientes:

**DESTINO DEL FORTAMUNDF POR RUBRO DE GASTO CONFORME A LA LCF
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**

CONCEPTO	PORCENTAJE
Seguridad Pública	43.7
Atención de otros requerimientos	26.8
Deuda pública	8.2
Derechos y Aprovechamientos por concepto de agua	7.4
Otros (no relacionados con el fondo)	6.7
Mantenimiento de infraestructura (obra pública)	5.6
Pasivos	1.6
Modernización de sistemas de recaudación local	0.0
TOTAL	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

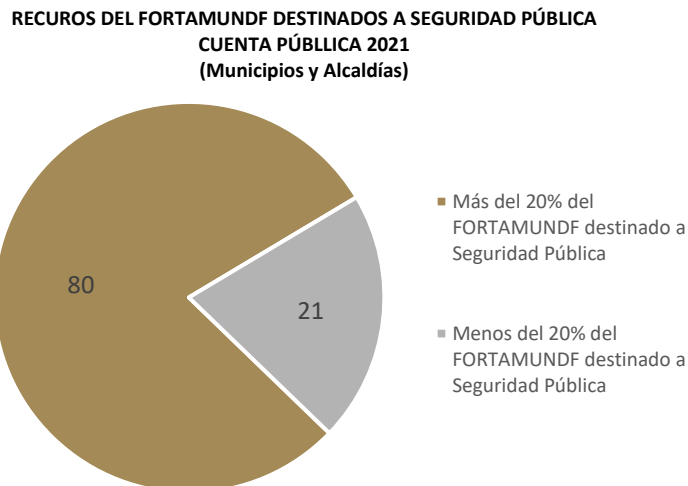
**DESTINO DEL FORTAMUNDF POR RUBRO DE GASTO CONFORME A LA LCF
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

Respecto al rubro más importante, que es el de seguridad pública, la aplicación porcentual de los recursos del FORTAMUNDF de los 96 municipios y 5 alcaldías que fueron auditadas, fue la siguiente:

- 78 municipios y 2 alcaldías (79.2%) destinaron más del 20.0% de los recursos de FORTAMUNDF al rubro de seguridad pública.
- 18 municipios y 3 alcaldías (20.8%) destinaron menos del 20.0% de los recursos de FORTAMUNDF al rubro de seguridad pública.



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

Como se puede observar, el 79.2% de los entes auditados cumplieron con la premisa establecida en el PEF del ejercicio fiscal 2021, que establece que se deberá promover que al menos un 20.0% de los recursos del FORTAMUNDF se destinen al rubro de seguridad pública.

En el análisis de los contratos de obra pública que suscribieron los municipios y alcaldías con recursos del FORTAMUNDF, podemos observar los siguientes comportamientos generales, en cuanto a su modalidad de adjudicación conforme a lo que se constató en las auditorías respectivas; las observaciones que en su caso se determinaron, se muestran en los informes individuales de auditoría:

**FORTAMUNDF: DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA
POR MODALIDAD DE CONTRATACIÓN
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**

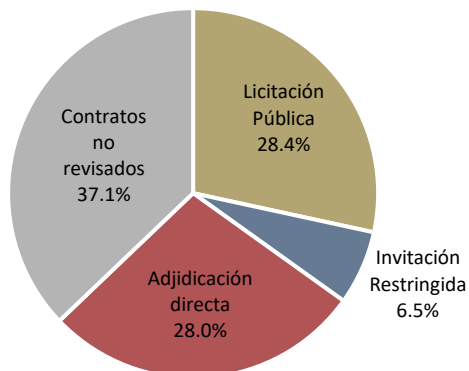


FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

Nota: Se refiere a los contratos revisados en las auditorías de los recursos del FORTAMUNDF; los contratos no revisados fueron evaluados en cuanto al destino del gasto, pero no formaron parte de la muestra de revisión del rubro de obra pública.

Por lo que corresponde a los contratos de adquisiciones, arrendamientos y servicios que suscribieron los municipios y alcaldías con recursos del FORTAMUNDF, podemos observar los siguientes comportamientos generales, en cuanto a su modalidad de adjudicación:

**FORTAMUNDF: DISTRIBUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
POR MODALIDAD DE CONTRATACIÓN
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

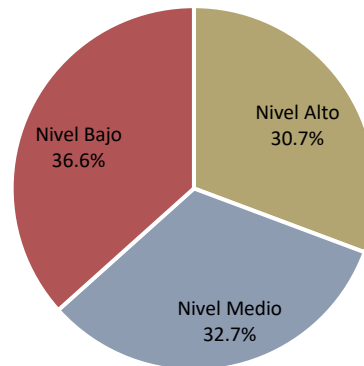
Nota: Se refiere a los contratos revisados en las auditorías de los recursos del FORTAMUNDF; los contratos no revisados fueron evaluados en cuanto al destino del gasto, pero no formaron parte de la muestra de revisión del rubro de adquisiciones, arrendamientos y servicios.

EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

El sistema de control interno instrumentado por los ejecutores de los recursos se evaluó con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI) emitido por la ASF. Para ello, se aplicó un cuestionario de control interno y se valoró la documentación comprobatoria, lo que permitió medir el grado de avance en la implementación del sistema, con la finalidad de contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los sistemas de control interno implementados.

De dicha valoración, se obtuvo que únicamente el 30.7% de los municipios y alcaldías auditados tienen un control interno satisfactorio; el 32.7% tienen sólo avances en su implementación y el 36.6% no tienen implantado un sistema de control interno adecuado, lo que limita la eficiencia y eficacia de las operaciones realizadas con el ejercicio de los recursos del fondo, la confiabilidad de la información que generan y la rendición de cuentas, la observancia de la normativa aplicable al fondo y, por consecuencia, el cumplimiento de los objetivos y metas.

**DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS POR NIVEL DE CONTROL INTERNO
AUDITORÍAS DEL FORTAMUNDF
CUENTA PÚBLICA 2021
(Porcentajes)**



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de la Cuenta Pública 2021.

TRANSPARENCIA DEL EJERCICIO, DESTINO Y RESULTADOS EN LA GESTIÓN DEL FONDO

En la revisión de la Cuenta Pública de 2021, la ASF revisó que los municipios y alcaldías, por conducto de las entidades federativas, remitieron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP) información consolidada de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos del fondo.

Con los datos obtenidos para el FORTAMUNDF, se determinó que de los entes revisados en la Cuenta Pública 2021, sólo 89 municipios (88.1%) enviaron a la SHCP los 4 informes trimestrales; 2 municipios (2.0%) reportaron 3 trimestres; otros 2 municipios (2.0%) reportaron 2 trimestres y 7 municipios (6.9%) no reportaron ningún trimestre. De igual forma, se comprobó que 17 municipios (16.8%) no difundieron la

información del fondo a su población al inicio del ejercicio ni la de los avances trimestrales, y otros 17 municipios (16.8%) reportaron información inconsistente a su población y a la SHCP.

Lo anterior denota que los municipios auditados cumplen de forma parcial con sus obligaciones en materia de transparencia y, por tanto, se puede ver afectado el derecho ciudadano de conocer lo que hacen y deciden sus gobernantes; además, que cumplen de forma parcial la obligación de divulgar información básica sobre el ejercicio de los recursos, y existen discrepancias entre la información reportada, que merecen la atención por parte de las autoridades municipales.

BUEN GOBIERNO

Con el análisis de la información proporcionada por los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, se determinó el impacto que se obtuvo en la fiscalización de los recursos del FORTAMUNDF y que se originan de los resultados que se obtuvieron, tanto administrativa como financieramente, de acuerdo con los diversos componentes que en el deber ser debieron estar atendidos.

De esa manera, se desglosan las principales debilidades gubernamentales de los 96 municipios y 5 alcaldías de la Ciudad de México, que fueron objeto de la revisión del FORTAMUNDF en la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021:

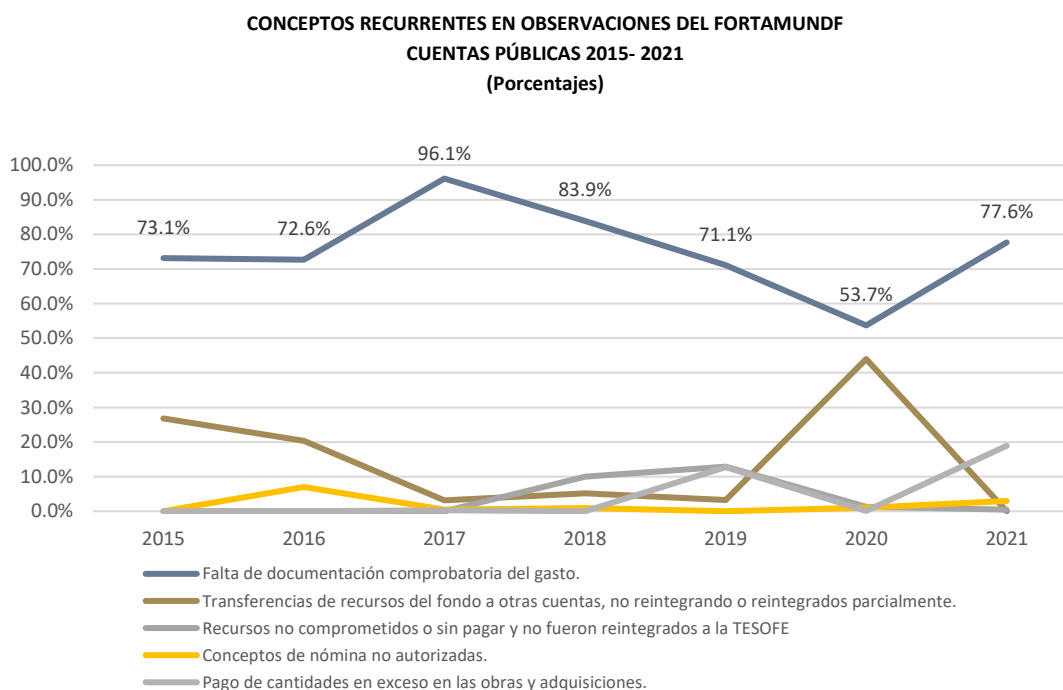
- **Controles Internos:** en 59 municipios y 1 alcaldía de la Ciudad de México, no se mostró la evidencia suficiente de la existencia e implementación de las estructuras, normas, regulaciones y procedimientos adecuados que garantizaran el logro de los objetivos y el cumplimiento de las disposiciones legales y normativas a las que se encuentran sujetos los recursos del fondo.
- **Planificación Estratégica y Operativa:** en 52 municipios se observaron casos donde su planificación no estaba orientada a los resultados y objetivos de largo plazo con el propósito de asegurar un desempeño de alta calidad, y no se apreció el desarrollo de un seguimiento riguroso y un sistema de revisión que le permita medir el progreso en el cumplimiento de los objetivos y metas en el ejercicio de los recursos institucionales.
- **Liderazgo y Dirección:** en 1 alcaldía de la Ciudad de México no se refleja adecuadamente el tono y dirección para la organización, con el fin de asegurar que el desempeño de la misma sea congruente con las más altas normas profesionales. Asimismo, no se aseguró contar con los mecanismos necesarios para propiciar un desempeño eficiente y de alta calidad para promover mejoras permanentes en el ejercicio de los recursos públicos.
- **Vigilancia y Rendición de Cuentas:** en 21 municipios y 5 alcaldías de la Ciudad de México no se realizó la adecuada rendición de cuentas acerca de su desempeño, ni se realizaron revisiones periódicas por medio de auditorías externas con la finalidad del aseguramiento de la calidad a nivel institucional.
- **Aseguramiento de la Calidad:** en 8 municipios y 3 alcaldías de la Ciudad de México no se cuenta con un sistema de control de calidad con la finalidad de proporcionar informes objetivos e independientes de la alta dirección sobre el grado de cumplimiento de las mejoras y recomendaciones para realizar revisiones de aseguramiento de la calidad.

- Código de Conducta: en 10 municipios no se ha elaborado ni difundido entre su personal un código de ética profesional y de conducta que sea aplicable a la institución y sus empleados; asimismo, no cuentan con procedimientos que aseguren el cumplimiento de los códigos antes citados.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE LAS RECURRENCIAS EN LAS CUENTAS PÚBLICAS

Durante la fiscalización de los recursos del FORTAMUNDF, en los últimos años se han determinado diversas irregularidades que se presentan de manera recurrente, tal es el caso de la falta de documentación comprobatoria del gasto; transferencias de recursos del fondo a otras cuentas bancarias municipales donde no siempre se reintegran los recursos a la cuenta del fondo y pago de cantidades en exceso en las obras y adquisiciones:



FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de las Cuentas Públicas 2015-2021

Si comparamos los importes por aclarar en las dos últimas Cuentas Públicas, podemos observar que se mantiene como irregularidad más importante la falta de documentación comprobatoria del gasto, que en la fiscalización de la Cuenta Pública de 2020 fue por 932.2 mdp y representan el 52.5% del monto por aclarar, mientras que para 2021 fue por 907.4 mdp, que representó el 77.6% del monto por aclarar:

RECURRENCIA DE LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES VINCULADAS CON RECUPERACIONES DE 2015 A 2021

(Millones de pesos)

Conceptos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Falta de documentación comprobatoria del gasto.	456.5	570.7	805	620.6	418.4	932.2	907.4
Transferencias de recursos del fondo a otras cuentas, no reintegrando o reintegrados parcialmente.	167.5	159.9	26.1	38.1	18.9	763.6	0.2
Recursos no comprometidos o sin pagar y no fueron reintegrados a la TESOFE	0	0	0	74.2	75.8	22.0	5.4
Conceptos de nómina no autorizadas.	0.1	55	4.2	6.9	0	17.1	34.7
Pago de cantidades en exceso en las obras y adquisiciones.	0.3	0.1	2.1	0	75.2	1.3	221.1
Sumas	624.4	785.7	837.4	739.8	588.3	1,736.20	1,168.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con datos de los Informes Individuales de Auditoría de las Cuentas Públicas 2015-2021.

CONCLUSIONES

Es conveniente destacar que la ASF, tiene a su cargo de forma exclusiva la fiscalización de los recursos federales, incluyendo aquéllos que administren o ejerzan las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, como es el caso del FORTAMUNDF; aunado a lo anterior, la LCF en su artículo 49, fracciones III y IV, establece que la fiscalización sobre el ejercicio de los recursos de los fondos de aportaciones federales (señalados en el artículo 25 de la citada Ley) corresponde a la ASF en términos de la LFRCF.

La regulación jurídica del destino de los recursos del FORTAMUNDF se limita a los establecidos en la LCF, y carece de alguna otra normativa regulatoria que precise los conceptos específicos, criterios y condiciones a los que se deban destinar dichos recursos.

La LCF determina la aplicación sustantiva del fondo de la siguiente manera:

“...se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes”.

Es de resaltar que el término “Satisfacción de sus requerimientos” no ha sido clarificado y, por tanto, se aplica prácticamente en cualquier concepto de gasto, ya sea corriente o de inversión, sin que por ello se contravenga ninguna disposición legal. Si bien es claro que la creación de este fondo fue para que los municipios fortalecieran sus finanzas y su organización, a efecto de dar mejores resultados a la ciudadanía, también lo es que la falta de una regulación específica del uso de los recursos no permite hacer una evaluación precisa del cumplimiento de sus objetivos.

Las principales irregularidades de recursos del FORTAMUNDF por impacto y recurrencia fueron por falta de comprobación de los recursos para los fines establecidos. Estas observaciones representaron, en conjunto, el 77.6% del monto por aclarar y corresponden a principios generales en el uso de los recursos públicos, y no asociadas a una problemática específica; en la Cuenta Pública 2021 se agudizó esta irregularidad por los cambios de administraciones municipales, siendo que las salientes no cumplieron cabalmente con los procesos de entrega-recepción establecidos en sus normativas locales. Una práctica que se ha observado con regularidad es que los recursos del fondo se emplean como “recuperaciones de caja”, es decir, se utilizan recursos de otras fuentes de financiamiento para el pago de los conceptos de gasto y posteriormente se transfieren los recursos del FORTAMUNDF a otras cuentas bancarias para recuperar los desembolsos, lo cual no está establecido en las disposiciones normativas y resta transparencia en el ejercicio del gasto.

Otra característica relevante de los recursos del fondo es que se recibe en todos los municipios en proporción al número de habitantes, lo que conlleva un trato equitativo. Sin embargo, no ha sido factible una evaluación del impacto en el desarrollo municipal, por la referida prevalencia de su destino a conceptos de gasto corriente y operativo en el uso de los recursos.

El FORTAMUNDF se aplicó en 2021 en un 43.7% al rubro de seguridad pública; sin embargo, a pesar de la importancia estratégica que puede tener esta materia, no todos los entes fiscalizados contaron con un programa de seguridad pública o los disponibles tienen insuficiencias respecto a la orientación de sus acciones; de igual manera, otro de los conceptos observados que se aprecia con mayor frecuencia es la falta del timbrado de la nómina, con lo que no cumplen con los requisitos fiscales y ello da lugar a la observación por falta de documentación comprobatoria.

El control interno continúa siendo un área de oportunidad, ya que es una observación recurrente. Los cambios de administración con frecuencia implican sustitución de personal de todos los niveles jerárquicos en porcentajes muy altos, lo cual representa pérdida de experiencia. La contratación de personal sin el perfil profesional y conocimientos en la administración gubernamental trae como consecuencia que cada tres años se vuelva a iniciar la capacitación del personal.

RECOMENDACIONES

A efecto de contribuir en una gestión adecuada que permita alcanzar los objetivos del fondo, y con base en la experiencia obtenida por la ASF con motivo de la fiscalización de las Cuentas Públicas, se hacen las recomendaciones siguientes:

- Diseñar de regulación complementaria que privilegie la definición de criterios, especificaciones y condiciones de aplicación de los recursos de este fondo para fortalecer las finanzas públicas de los municipios, y orientarlos a proyectos de elevado impacto de desarrollo municipal, siendo conveniente que con el fondo se apoye el incremento de las capacidades institucionales de los municipios (técnica, administrativa, de gestión, entre otras).

- Emitir por parte de la SHCP disposiciones normativas y regulatorias que orienten los conceptos de aplicación de los recursos del FORTAMUNDF.
- Implementar figuras de participación ciudadana en este fondo, en virtud que la LCF no prevé la participación social en la definición, priorización y seguimiento de los recursos del fondo.
- Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas, ya que son mecanismos indispensables para combatir la corrupción; asimismo, permiten que la ciudadanía conozca el origen y aplicación de los recursos públicos.
- Realizar una campaña de capacitación que sea dirigida a las autoridades municipales, principalmente a las áreas de planeación, ya que son las responsables directas de la programación del gasto, y contar con elementos oportunos que permitan ejercer los recursos que le son otorgados en los tiempos que se establecen en la LDFEFM.

MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

La normativa aplicable al ejercicio de los recursos del FORTAMUNDF, puede ser sujeta de mejoras y con ello fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas; entre ellas, se pueden destacar las siguientes:

- Respecto a los alcances del artículo 17 de la LDFEFM, es de mencionar que si bien desde su entrada en vigor se estableció que las Entidades Federativas y Municipios estaban obligadas a llevar a cabo las reformas a sus leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que resultaran necesarias para dar cumplimiento a dicha Ley, en varios casos prevalecen algunos aspectos que resulta necesario armonizar a la norma federal, como las que se enlistan a continuación:
 - ✓ El periodo de tiempo a favor de los residentes de obra, para la aceptación de las estimaciones por los trabajos ejecutados por contratistas, que se encuentra establecido en las disposiciones locales en materia de obra, no podría en ningún caso ser superior a los plazos definidos para materializar los pagos correspondientes conforme a dicho artículo 17.
 - ✓ Por otro lado, respecto a la materialización del pago correspondiente del bien, producto o servicio efectivamente devengado con motivo de la aplicación o ejercicio de recursos federales con destino específico, se requiere mayor precisión en la normativa a fin de establecer con toda precisión si, para los casos en que las Entidades Federativas, los Municipios o sus Entes Públicos hagan uso de cheques como vehículo de pago, se configura el supuesto de extinción o cancelación total de la obligación de pago (conforme el artículo 4, fracción XVII, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental), en el momento de su emisión y entrega, para efectos de los plazos marcados por el artículo 17 de la LDFEFM.

- ✓ En una lógica análoga, por lo que se refiere a las retenciones del ISR, INFONAVIT, FOVISSSTE, IMSS, así como lo correspondiente a las contribuciones que se generan por los avances de ejecución de obra que tienen por objeto la inspección y vigilancia de las mismas por parte de los órganos de control o fiscalización (5 al millar, 1 al millar y demás obligaciones similares), también se requiere especificar si deben cumplir con lo dispuesto en el artículo 17 de la LDFEFM, ya que no pierden el carácter federal hasta en tanto sean enteradas a la Tesorería local correspondiente.

- Se sugiere precisar en el artículo 37 de la LCF la labor de la SHCP como instancia coordinadora del fondo, y que se establezca un catálogo de acciones definidas o lineamientos específicos que permitan delimitar y dirigir los recursos del FORTAMUNDF de una manera más eficiente.

- Por lo que hace a otros aspectos para mejorar el ejercicio y aplicación de los recursos federales, resultaría importante, que para impulsar de manera homogénea la rendición de cuentas y la transparencia en materia de arrendamientos, servicios y obra pública, se adecuara la LCF a fin de que dichas acciones y proyectos se adjudiquen al amparo de la ley federal, y con ello homologar montos de actuación, la generación y uso de bitácoras electrónicas, o el respaldo adecuado de la información relacionada a través de medios electrónicos que estandaricen las etapas relacionadas para efectos de las instancias de control o fiscalización.