

Gobierno del Estado de Chiapas

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-07000-19-0534-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 534

Los Criterios de Selección, Objetivo y Procedimientos de auditoría aplicados, se pueden consultar a través del Marco de Referencia "Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal", mediante el siguiente código QR:



Alcance

EGRESOS	
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,702,805.3
Muestra Auditada	3,702,805.3
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y transferencia a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) del ejercicio 2021, aportados por la Federación al estado de Chiapas por 3,702,805.3 miles de pesos; el importe revisado representa el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

En 1998, con las modificaciones de la Ley de Coordinación Fiscal de ese entonces, se crearon los fondos de aportaciones federales, en la que se adicionó el Capítulo V para instituir los mecanismos para la entrega de las aportaciones federales a las entidades federativas y municipios. A partir de 1999, se creó e incorporó en ese capítulo el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

Los recursos de este fondo se prevén anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el Ramo General 33 y representan una proporción importante de los ingresos totales de los municipios; en 2021, de acuerdo con las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), constituyó el 16.6% de éstos, sin incluir el concepto de financiamiento.

Al agrupar a los municipios por grado de rezago social, la importancia del FORTAMUN-DF en sus ingresos totales es la siguiente: en los de Muy Alto grado de rezago este fondo significó en 2021 el 11.6% de esos ingresos; en los de Alto grado de rezago social representó el 13.1%; en los de grado Medio, fue el 15.1%; en los de grado Bajo, el 16.9%; y en los de grado Muy Bajo, el 17.0%.¹

Debido a que el FORTAMUN-DF es distribuido con base en el número de habitantes de las entidades federativas, municipios y alcaldías, como se puede observar, no existe un vínculo significativo entre la importancia del fondo en los ingresos de los municipios y su grado de rezago social.

El artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, establece los conceptos en los que pueden aplicarse los recursos de este fondo, los cuales son diversos y no están acotados de manera rigurosa, en tal sentido, se pueden canalizar 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.

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

El importe aprobado del FORTAMUN-DF en 2021 fue de 85,882,138.8 miles de pesos, lo que significó una disminución del 7.8% en términos reales, respecto de su monto asignado en 2020.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 36, establece que el fondo se determinará anualmente en el PEF, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia con el 2.35% de la Recaudación Federal Participable que en el año correspondiente se estime en la Ley de Ingresos de la Federación. Para la Ciudad de México y sus alcaldías señala una proporción del 0.2123% de esa recaudación.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,088 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 367 municipios no proporcionaron los datos de los recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Estado de México, 51; Jalisco, 28; Oaxaca, 26; Guerrero, 13; Chihuahua, 11 y el resto (29 municipios), en 10 estados.

El FORTAMUN-DF tiene una cobertura nacional, ya que se asigna a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México (en 2021 existían 2,455 y 16, respectivamente); sus recursos son asignados a las entidades federativas; a su vez, éstas los distribuyen y entregan a los gobiernos municipales y alcaldías.

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

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

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

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

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

Con esta visión, la fiscalización en la Cuenta Pública 2021 consideró una auditoría a la SHCP como coordinadora del fondo en el ámbito federal, así como una auditoría a cada entidad federativa, lo que totaliza 33 revisiones.

Resultados

Transferencias del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

1. La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas dispuso de una cuenta bancaria productiva específica, para la recepción del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales, los cuales ascendieron a 3,702,805.3 miles de

pesos, que se corresponden con la cifra reportada en la Cuenta Pública 2021 para este fondo, en su concepto de aprobado.

El Gobierno del Estado de Chiapas notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria que estaría activa a partir del 1 de enero de 2021 para la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

2. La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas distribuyó entre los municipios de la entidad, en el ejercicio 2021, los recursos del FORTAMUN-DF por 3,702,805.3 miles de pesos, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

En la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF del ejercicio 2021 se identificaron seis municipios para los que no se dispuso de la información respecto de su población en la Encuesta Intercensal de 2015 de las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el "Acuerdo por el que se da a conocer a los municipios del estado de Chiapas, la metodología, fórmula, coeficientes, distribución, calendarización y disposiciones normativas de los fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los municipios para el ejercicio fiscal 2021", publicado el 27 de enero de 2021, fueron definidos los criterios para la asignación de sus recursos.

Transferencia y control de los recursos

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, en 2021, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas transfirió a los municipios 3,690,666.7 miles de pesos, por concepto del FORTAMUN-DF, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios notificaron para tal efecto, ya que fueron aplicadas deducciones por 12,138.6 miles de pesos a 31 municipios de la entidad federativa con cargo en esos recursos, por el concepto de derechos y aprovechamiento de aguas nacionales, así como descargas de aguas residuales de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

También, se identificó que se efectuaron transferencias a ocho municipios después de las fechas previstas en la normativa.

En relación con los retrasos en la entrega de recursos señalados anteriormente, en algunos casos, se originaron por los cambios de administración municipal que entraron en funciones el 1 de octubre de 2021.

Al respecto, el Gobierno del Estado de Chiapas publicó en su periódico oficial el 10 de febrero de 2021 el Acuerdo por el que se expide la Normatividad Financiera del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, la cual en su artículo 47, párrafo primero, establece lo siguiente:

“Los Municipios informarán por escrito a la Tesorería Única de la Secretaría de Hacienda, dentro de los primeros diez días hábiles del mes de enero, de cada Ejercicio Fiscal, o cuando se renueven los Ayuntamientos, los números de las cuentas bancarias, la CLABE interbancaria, el número y nombre de la sucursal y de la institución financiera y nombre de las cuentas bancarias, donde se depositarán los recursos correspondientes al Ramo 28 Participaciones y al Ramo 33 Aportaciones, del Ejercicio Fiscal vigente; anexando copia de las carátulas de aperturas de las cuentas bancarias y ficha de depósito de activación de cuentas bancarias. Estos requisitos serán necesarios para cada notificación de cuentas bancarias.”

De acuerdo con lo anterior, los municipios notificaron nuevamente a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas, mediante un oficio el cambio de cuenta bancaria o en su caso la ratificación de ésta, por lo que estos retrasos no se atribuyeron al Gobierno del Estado.

4. Con la revisión de los estados de cuenta bancarios del FORTAMUN-DF, se verificó que se invirtieron los recursos del fondo a plazos de 1 a 3 días, a una tasa bruta anual que osciló entre 3.9% y 4.4%, en febrero, junio, julio, agosto, septiembre y octubre de 2021, por lo que se generaron rendimientos financieros por 24.8 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la Tesorería de las Federación (TESOFE) el 13 de enero de 2022.

El detalle de los rendimientos generados en la cuenta bancaria se presenta enseguida:

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS
RENDIMIENTOS GENERADOS EN LA CUENTA BANCARIA DEL FORTAMUN-DF
CUENTA PÚBLICA 2021
(Miles de pesos)

Mes	Rendimientos generados
Enero	0.0 *
Febrero	0.1
Marzo	0.0
Abril	0.0*
Mayo	0.0*
Junio	0.1
Julio	0.5
Agosto	4.9
Septiembre	0.8
Octubre	18.4
Noviembre	0.0*
Diciembre	0.0*
Total	24.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los estados de cuenta bancarios del FORTAMUN-DF.

* Importe inferior a 0.1 miles de pesos.

Asimismo, se identificó que, de enero a marzo de 2022, se generaron rendimientos financieros por 0.001 miles de pesos. El 22 de marzo de 2022, el Gobierno del Estado de Chiapas canceló la cuenta bancaria en la que se recibieron y administraron los recursos del FORTAMUN-DF 2021.

5. Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2021, por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas, a 31 municipios de la entidad federativa, con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF por 12,138.6 miles de pesos, de los cuales, 4,640.1 miles de pesos fueron por el pago de derechos y aprovechamientos de agua y 7,498.5 miles de pesos por descargas de aguas residuales de la CONAGUA. Los montos afectados por municipio se realizaron conforme a lo siguiente:

DEDUCCIONES Y AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FORTAMUN-DF

DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIAPAS

CUENTA PÚBLICA 2021

(Miles de pesos)

Municipio	Monto distribuido	Deducciones	Monto Transferido
Acapetahua	20,139.4	53.3	20,086.1
Amatán	13,730.0	66.3	13,663.7
Ángel Albino Corzo	19,984.7	1,064.2	18,920.5
Arriaga	28,466.3	122.5	28,343.8
El Bosque	16,042.0	48.1	15,993.9
Cintalapa	59,932.2	592.9	59,339.3
La Concordia	32,930.6	410.6	32,520.0
Copainalá	15,470.0	265.6	15,204.4
Chapultenango	5,424.4	53.5	5,370.9
Escuintla	22,582.0	470.5	22,111.5
Ixtacomitán	7,644.2	96.4	7,547.8
Jiquipilas	27,753.1	97.1	27,656.0
Jitotol	14,622.7	483.9	14,138.8
Nicolás Ruiz	3,024.5	33.3	2,991.2
Ostuacán	12,864.3	32.9	12,831.4
Oxchuc	34,151.8	527.9	33,623.9
Palenque	85,032.6	1,999.3	83,033.3
Pantelhó	15,619.8	152.3	15,467.5
Pichucalco	22,074.6	323.3	21,751.3
Villa Comaltitlán	20,551.7	83.0	20,468.7
Reforma	32,007.3	720.8	31,286.5
Las Rosas	20,055.0	471.8	19,583.2
Salto de Agua	45,023.4	41.5	44,981.9
Suchiapa	17,066.0	393.6	16,672.4
Suchiate	27,531.7	799.2	26,732.5
Tenejapa	30,935.1	59.1	30,876.0
Teopísca	30,638.4	756.3	29,882.1
Tonalá	63,283.7	1,239.8	62,043.9
San Juan Cancuc	24,715.8	18.7	24,697.1
Benemérito de las Américas	14,329.6	579.1	13,750.5
Montecristo de Guerrero	5,451.4	81.8	5,369.6
Total	789,078.3	12,138.6	776,939.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información de los oficios de la CONAGUA, estados de cuenta bancarios del FORTAMUN-DF y el Acuerdo por el que se da a conocer a los municipios del Estado de Chiapas, la metodología, fórmula, coeficientes, distribución, calendarización y disposiciones normativas de los Fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios para el ejercicio fiscal 2021.

El Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas establece, en su artículo 322, que la CONAGUA podrá solicitar por escrito al Poder Ejecutivo del Estado, mediante la Secretaría, previa acreditación del incumplimiento del pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, 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, que correspondan al municipio de que se trate, en términos de lo previsto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

También establece que la CONAGUA podrá solicitar al Poder Ejecutivo del Estado la retención y pago, en aquellos casos en que los adeudos generados por el incumplimiento tengan una antigüedad mayor a 90 días naturales.

Asimismo, se dispuso del “Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el Estado de Chiapas, que tiene por objeto formalizar las acciones administrativas necesarias para la implementación del procedimiento de retención y pago del esquema de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores”, suscrito el 28 de octubre del 2014, mediante el cual se establecen los mecanismos para realizar el procedimiento de retención y pago de esos conceptos.

Los 31 municipios a los que se les 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.

El Gobierno del Estado de Chiapas proporcionó los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca Frontera Sur, mediante los cuales solicitó a la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas las retenciones a diversos municipios en términos del Convenio de Coordinación; asimismo, se remitieron las líneas de captura con las que se debía realizar el pago correspondiente. En todos los casos, los adeudos correspondieron a un plazo mayor a 90 días.

La entidad fiscalizada transfirió a la CONAGUA los 12,138.6 miles de pesos, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la línea de captura en la entidad.

Transparencia en la distribución de los recursos

6. El Gobierno del Estado de Chiapas publicó en su órgano oficial de difusión, el 27 de enero de 2021, el "Acuerdo por el que se da a conocer a los municipios del Estado de Chiapas, la metodología, fórmula, coeficientes, distribución, calendarización y disposiciones normativas de los fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los municipios para el ejercicio fiscal 2021", el cual contiene la variable y la fórmula de distribución de los recursos entre los municipios y su monto, así como la fecha límite de pago a los municipios de los recursos del FORTAMUN-DF.

Las cifras publicadas se corresponden con los montos pagados a los municipios.

Fortalezas y áreas de mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente y otras actividades vinculadas con esos procesos, presentaron las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado de Chiapas dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la recepción y manejo de los recursos del FORTAMUN-DF.

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- La entidad fiscalizada dispone de mecanismos de control adecuados que garantizan que la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF se efectúe de acuerdo con la fórmula y variable establecidas en la normativa.
- Para el caso de los municipios de nueva creación, de los cuales no se dispuso de información de su población en la Encuesta Intercensal de 2015 del INEGI, el Gobierno del Estado incluyó los criterios a considerar para la asignación de recursos a estos municipios, en el “Acuerdo de Distribución de los Fondos III y IV para el ejercicio fiscal 2021”, publicado en el Periódico Oficial No. 149, del 27 de enero de 2021.

Transferencia y control de los recursos

- Los pagos de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado de Chiapas, se realizaron a las cuentas bancarias notificadas por éstos.
- Las transferencias a los municipios se realizaron adecuadamente, en los casos que no sucedió así, fue por cambios en las cuentas bancarias por parte de los municipios, lo cual no fue atribuible a la entidad fiscalizada.
- Los pagos se realizaron de acuerdo con los montos que correspondían a cada municipio.
- Las deducciones efectuadas estuvieron debidamente justificadas y los montos retenidos fueron transferidos a la CONAGUA de conformidad con las solicitudes de esa comisión.

Generación, entrega y difusión de la información

- El Gobierno del Estado de Chiapas dispone de mecanismos adecuados para la generación y difusión de la información para la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF.
- Se dispuso de los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), hojas de liquidación y de los Sistemas de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) correspondientes a las transferencias realizadas a los municipios.

Controles y supervisión del proceso

- La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas, dependencia responsable de la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF dispone de un manual de procedimientos, en el cual están definidos el organigrama general y los específicos de las áreas de la secretaría, así como las actividades de cada una, entre las que se encuentran las involucradas en el proceso de distribución de los recursos de ese fondo.
- Se proporcionaron reportes de las transferencias y de las deducciones a los municipios, así como de las cuentas bancarias de los municipios, que sirven como mecanismos de control y supervisión en el proceso de las transferencias a los municipios.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, el 27 de enero de 2021, la distribución de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2021 a los municipios; asimismo, en la página de internet <https://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatatal/acuerdos.asp>.

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 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 Chiapas, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 3,702,805.3 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La gestión del proceso de recepción, distribución y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa federal y local en la materia. Igualmente, la entidad fiscalizada cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo del fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Chiapas realizó una gestión adecuada del proceso de distribución, transferencia, las deducciones efectuadas y el pago a los terceros correspondientes de los recursos del FORTAMUN-DF.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C.P. Juan Manuel León Rivas

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Subdirector de Área

En ausencia del Director de Evaluación del
Gasto Federalizado "B" y con fundamento
en el art. 65 del RIASF.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chiapas.