

Gobierno del Estado de Chihuahua

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-08000-19-0581-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 581

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	2,580,916.1
Muestra Auditada	2,580,916.1
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 Chihuahua por 2,580,916.1 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

Transferencia del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa

1. La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la recepción y administración de los recursos 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 2,580,916.1 miles de pesos, que se corresponden con la cifra reportada en la Cuenta Pública 2021 en su concepto de aprobado.

Al respecto, el Gobierno del Estado de Chihuahua notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria que se activó a partir del 26 de noviembre de 2020 para la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF del ejercicio 2021.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

2. Con el análisis de la información presentada por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, respecto de la distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios del estado, se verificó que, en el ejercicio 2021, se distribuyeron entre los municipios 2,580,916.1 miles de pesos, es decir, el total de los recursos que le transfirió la Federación.

En enero de 2021, la distribución del FORTAMUN-DF se realizó con información de la población de la encuesta intercensal de 2015; no obstante, en febrero de 2021 se efectuó una actualización de la distribución, de acuerdo con la última información disponible de población (2020), ya que a 18 municipios se les había distribuido una cantidad menor de la que les correspondía y al resto una cantidad mayor. Las diferencias que resultaron en la actualización de la distribución se compensaron en febrero de 2021.

Asimismo, de febrero a diciembre de 2021 se distribuyeron los recursos del fondo de acuerdo con los factores construidos a partir de la última información disponible de población, de conformidad con la variable y el criterio establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Cabe señalar que la entidad fiscalizada proporcionó evidencia de correos electrónicos, en los que se manifiesta que se debe utilizar la última información disponible de la población; sin embargo, por las fechas en que se hizo esa solicitud, no fue posible modificar los cálculos efectuados para el mes de enero, ya que los recursos habían sido transferidos a los municipios.

La Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número SFP-OIC-SH-EPRA/1080-2022 del 11 de noviembre de 2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Transferencia y control de los recursos

3. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF, de los reportes de grupos de pagos mixtos emitidos por la institución bancaria, las pólizas contables y los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), se verificó que, en el ejercicio 2021, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua transfirió a los municipios 2,580,916.1 miles de pesos por concepto de los recursos del FORTAMUN-DF, de manera

ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que notificaron para tal efecto.

Sin embargo, las transferencias mensuales no se realizaron por partes iguales, como lo indica la normativa, ya que en enero y febrero se realizaron por cantidades distintas a las del resto de los meses de 2021.

De acuerdo con el cálculo realizado por el Gobierno del Estado, en enero se pagaron cantidades menores a 18 municipios y al resto cantidades superiores a las que correspondía, para lo cual, en febrero se realizaron los ajustes pertinentes.

Por otra parte, en el caso de dos municipios, se generaron SPEI devueltos, por lo que la entidad volvió a realizar la transferencia a los municipios dentro del plazo establecido en la normativa.

Asimismo, en la cuenta bancaria productiva y específica del FORTAMUN-DF se generaron rendimientos financieros por 0.003 miles de pesos y la institución bancaria realizó una compensación por cheque devuelto por 0.09 miles de pesos, por lo que el 30 de diciembre de 2021, esos importes fueron reintegrados a la TESOFE y en esa misma fecha se recibió la baja de la cuenta de parte de la institución bancaria. En la cuenta bancaria del fondo tampoco se identifican reintegros de recursos presupuestarios o rendimientos financieros no ejercidos por los municipios.

También se verificó que, no fueron aplicadas deducciones con cargo en los recursos del fondo.

El resultado se presenta con observación debido a las diferencias en las transferencias efectuadas en enero de 2021.

La Secretaría de la Función Pública del Estado de Chihuahua inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número SFP-OIC-SH-EPRA/1080-2022 del 11 de noviembre de 2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Transparencia en la distribución de los recursos

4. El Gobierno del Estado de Chihuahua publicó en su órgano oficial de difusión, el 30 de enero de 2021, el "Acuerdo mediante el cual se dan a conocer las variables y fórmulas utilizadas para la distribución y asignación del monto que corresponde a cada municipio del estado de Chihuahua, así como el calendario de pagos de los recursos federales que integran el ramo 33 en lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) para el ejercicio fiscal del año 2021", el cual contiene las variables y la fórmula de distribución de los recursos a los municipios y su monto, así como el calendario de su distribución.

Los importes publicados para cada municipio se corresponden con los que se les pagaron de enero a diciembre 2021.

Fortalezas y áreas de mejora

5. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución de los recursos del FORTAMUN-DF; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información correspondiente y otras actividades vinculadas con ese proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la recepción y manejo de los recursos del FORTAMUN-DF, la cual fue notificada a la SHCP.

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- La entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios los recursos del FORTAMUN-DF de acuerdo con las variables establecidas en la normativa.

Pago del FORTAMUN-DF a los municipios

- Los pagos de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios se realizaron en las cuentas bancarias notificadas por éstos.

Generación, entrega y difusión de la información

- El Gobierno del Estado de Chihuahua dispuso de mecanismos adecuados para la generación, entrega y difusión de la información para la distribución de los recursos del fondo.

Controles y supervisión del proceso

- La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua proporcionó reportes de las transferencias (Reportes Grupos de Pagos Mixtos), liquidaciones, reportes de facturas electrónicas y reportes de las cuentas bancarias de los municipios, que sirven de mecanismos de control y supervisión en el proceso de las transferencias a los municipios.
- La Secretaría de Hacienda, dependencia responsable de la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF en el Gobierno del Estado de Chihuahua, dispone de un Reglamento Interior, en el cual están definidas las actividades de cada una de sus áreas, entre las que se encuentran las que intervienen en el proceso de distribución de los recursos del

fondo. Asimismo, dispone de un flujograma que describe el proceso de cálculo y distribución de los recursos, así como las áreas que realizan las actividades.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, el 30 de enero de 2021, la distribución de los recursos del fondo para el ejercicio fiscal 2021 a los municipios.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- En los cálculos de los recursos del FORTAMUN-DF del mes de enero no se utilizó la última información disponible sobre la población emitida por el INEGI, por lo que la publicación de la información tampoco se realizó adecuadamente.

Pago del FORTAMUN-DF a los municipios

- Los pagos del FORTAMUN-DF en el mes de enero no se efectuaron por las cantidades que correspondía.

El Gobierno del Estado de Chihuahua, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las áreas correspondientes para que se atiendan las áreas de mejora determinadas en la auditoría.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y 3 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), a los municipios del estado de Chihuahua, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 2,580,916.1 miles de pesos, que representaron el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Chihuahua dispuso, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios. También, la entidad fiscalizada cumplió adecuadamente con sus obligaciones de transparencia vinculadas con este fondo.

Sin embargo, la distribución y transferencia de los recursos no se realizó adecuadamente, ya que, en enero, el cálculo de la distribución a los municipios, no se efectuó con la información más reciente sobre la población, y como resultado, tampoco la transferencia de los recursos se realizó de forma correcta.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

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 Chihuahua.