

Gobierno del Estado de Durango

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-10000-19-0758-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 758

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	1,228,083.1
Muestra Auditada	1,228,083.1
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración 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 Durango por 1,228,083.1 miles de pesos; el importe revisado representó 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), constituyeron 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 implican 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, al 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. Con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango (SFA), se comprobó que para la recepción del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), la entidad federativa dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que se administraron los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, los cuales

ascendieron a 1,228,083.1 miles de pesos, que se correspondieron con la cifra reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

2. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cuenta habilitada para la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF en el ejercicio fiscal 2021. Además, la cuenta bancaria se canceló una vez que fueron transferidos todos los recursos del fondo a los municipios de la entidad.

Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF

3. Durante el ejercicio 2021, la SFA distribuyó 1,228,083.1 miles de pesos entre los municipios de la entidad, correspondientes al FORTAMUN-DF, en proporción directa al número de habitantes de cada uno de los municipios, con base en la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal, así como los montos publicados en el “Alcance al acuerdo publicado el 21 de enero de 2021 en virtud del cual se dio a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2021, para dar a conocer el re-cálculo realizado para la distribución de este Fondo entre los municipios para el ejercicio fiscal 2021” publicado el 11 de febrero de 2021 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

Transferencia y Control de los Recursos

4. Respecto de las transferencias de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios, el Gobierno del Estado de Durango presentó la documentación siguiente:

- Estados de la cuenta bancaria que el Gobierno del Estado utilizó para el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.
- Constancias de liquidación mediante las cuales se informó a los municipios el monto que les correspondió del FORTAMUN-DF en el periodo enero a diciembre de 2021.
- Registros contables de enero a diciembre de 2021 y de enero a febrero de 2022.
- Oficios mediante los cuales los municipios informaron a la SFA los datos de la cuenta bancaria para la recepción de los recursos del fondo.
- Comprobantes Fiscales Digitales por Internet y los recibos emitidos por los municipios, mediante los cuales se acreditó la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF.

Con la revisión de la documentación anterior, se constató que, de 1,228,083.1 miles de pesos del FORTAMUN-DF correspondientes a la Cuenta Pública 2021, el Gobierno del Estado de Durango transfirió de manera ágil y directa, sin limitaciones, ni restricciones un total de 1,220,801.5 miles de pesos a las cuentas bancarias de los 39 municipios de la entidad, en los

plazos establecidos en la normativa. Además, el monto transferido a cada municipio se correspondió con el obtenido mediante la aplicación de la fórmula de distribución establecida.

Los 7,281.6 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones y afectaciones a 19 municipios, por concepto del pago de derechos por aprovechamiento de agua y derechos por descargas de aguas residuales a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) que fueron transferidos a esa dependencia.

5. Con el análisis de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se identificó que, en noviembre de 2021, se transfirieron 28,000.0 miles de pesos a una cuenta bancaria diferente a la utilizada para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF, los cuales fueron devueltos a la cuenta bancaria del fondo en dos parcialidades, la primera en diciembre de 2021 y la segunda en febrero de 2022; adicionalmente, se identificaron dos depósitos por 10.7 miles de pesos y 6.4 miles pesos, en enero y febrero de 2022, respectivamente, por concepto de rendimientos financieros. Como resultado de lo anterior, se presentaron atrasos en los pagos realizados a los municipios de Durango y Gómez Palacio, como se describe a continuación:

GOBIERNO DEL ESTADO DE DURANGO
ATRASO EN LA MINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DEL FORTAMUN-DF DE NOVIEMBRE DE 2021
(Miles de pesos)

Municipio	Ministración de noviembre	Monto transferido con atraso de la ministración de noviembre	Monto pagado	Fecha de pago	Días de atraso
Durango	38,458.7	8,458.7	8,458.7	31-dic-21	24
Gómez Palacio	20,815.4	10,000.0	1,274.1	31-dic-21	24
		20,815.4	9,541.3	11-ene-22	35
			20,815.4	24-feb-22	79
		20,815.4	20,815.4		

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la entidad fiscalizada.

Además, se identificó que, en la cuenta bancaria donde se administraron los recursos del FORTAMUN-DF, se generó un monto no representativo menor que 0.1 miles de pesos de rendimientos financieros y se depositó un monto no representativo menor que 0.1 miles de pesos por compensación de atraso, por lo que se reintegraron 17.3 miles de pesos a la Tesorería de la Federación; 10.8 miles de pesos el 10 de enero, y 6.5 miles de pesos el 25 de febrero, en ambos casos, de 2022.

El Gobierno del Estado de Durango, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con el oficio número DCAPF-1884/2022 del 22 de noviembre de 2022, proporcionó una copia del oficio número DI-1966/2022, mediante el cual informó que la Secretaría de Contraloría del Estado de Durango inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número SC.5S.1.140/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

6. Con el análisis de las afectaciones aplicadas en 2021 por la SFA, se verificó que en 19 municipios de la entidad federativa se realizaron afectaciones por 7,281.6 miles de pesos con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF, para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con la CONAGUA, por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales, conforme lo siguiente:

**DEDUCCIONES Y AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA
EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL
DISTRITO FEDERAL PAGADOS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO
CUENTA PÚBLICA 2021
(Miles de Pesos)**

Municipio	Monto distribuido (A)	Afectaciones (B)	Monto transferido (C=A-B)
Canatlán	21,077.7	429.4	20,648.3
Cuencamé	23,423.8	308.0	23,115.8
Guadalupe Victoria	24,589.8	904.4	23,685.4
Mapimí	18,047.5	1,582.0	16,465.5
Nazas	8,640.4	110.4	8,530.0
Nombre de Dios	12,772.4	155.0	12,617.4
El Oro	6,958.5	22.4	6,936.1
Pánuco de Coronado	8,481.0	141.9	8,339.1
Peñón Blanco	7,450.3	47.5	7,402.8
Poanas	17,170.3	530.3	16,640.0
Pueblo Nuevo	34,356.0	1,370.6	32,985.4
Rodeo	8,589.5	24.2	8,565.3
San Dimas	11,615.1	31.2	11,583.9
San Juan del Río	8,050.1	27.9	8,022.2
Santiago Papasquiaro	32,974.3	486.0	32,488.3
Súchil	4,635.2	161.7	4,473.5
Tepehuanes	7,624.5	25.0	7,599.5
Tlahualilo	14,168.2	377.1	13,791.1
Nuevo Ideal	18,750.4	546.6	18,203.8
Total*	289,375.0	7,281.6	282,093.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la entidad fiscalizada.

* Corresponde únicamente a la suma de los importes de los municipios en los que se aplicaron las deducciones.

El artículo 5, fracción VII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios, vigente en el momento en el que se previó la afectación a los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios, establece que se podrán afectar los recursos como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales.

Al respecto, 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 Gobierno del Estado de Durango, 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 los derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores”, mediante el cual se establecen los mecanismos para realizar el procedimiento de retención y pago del esquema de regularización para los municipios y los organismos operadores.

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

El Gobierno del Estado de Durango proporcionó los oficios de la CONAGUA, mediante los cuales se solicitó la retención de los recursos del FORTAMUN-DF y el pago de los adeudos por concepto de derechos por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y derechos por descargas de aguas residuales; y los formatos para el pago de contribuciones federales, los cuales contienen las líneas de captura para realizar el pago correspondiente. En todos los casos, los adeudos correspondieron a un plazo mayor de 90 días.

Además, los recursos que fueron retenidos a los municipios se transfirieron a la CONAGUA en forma directa, de la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FORTAMUN-DF, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de las líneas de captura remitidas a la entidad.

Por lo que las afectaciones aplicadas a los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios de la entidad federativa, se encuentran justificadas y fueron pagadas al tercero correspondiente.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

7. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se comprobó que el 21 de enero de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el “Acuerdo en virtud del cual se da a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de la Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2021” el cual considera la fórmula y variable utilizada para determinar la distribución de los recursos.

Asimismo, se publicó el “Acuerdo en virtud del cual se da a conocer la calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al ramo 33, de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal del año 2021”, mediante el cual se dio a conocer el calendario de ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.

Adicionalmente, como resultado a la publicación de las cifras del Censo de Población y Vivienda 2020 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, la SFA publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el 11 de febrero de 2021, el “Alcance al acuerdo publicado el 21 de enero de 2021 en virtud del cual se dio a conocer la distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2021, para dar a conocer el re-cálculo realizado para la distribución de este Fondo entre los municipios para el ejercicio fiscal 2021”, en el cual se verificó que las cifras publicadas se correspondieron con lo pagado a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

8. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que se manejaron los recursos del FORTAMUN-DF que la Federación transfirió mensualmente y por partes iguales.

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- Se calcularon y distribuyeron los recursos del FORTAMUN-DF a cada uno de los municipios de la entidad de acuerdo con lo establecido en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Se reintegraron a la TESOFE los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria donde se administraron los recursos del fondo.
- Se justificaron las afectaciones que se realizaron a los recursos de los municipios, las cuales fueron transferidas al tercero correspondiente en el plazo establecido en la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El criterio y la variable utilizados para la distribución de los recursos entre los municipios, así como el calendario de ministraciones y los montos, fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.
- Existe coincidencia entre los montos distribuidos a los municipios y los publicados en el periódico oficial del estado.

ÁREAS DE MEJORA**Transferencia y control de los recursos**

- Fueron insuficientes los controles para garantizar que los pagos de los recursos del FORTAMUN-DF, se realizaran a los municipios en los plazos correctos.
- No se garantizó que los recursos del FORTAMUN-DF no fueran transferidos a cuentas bancarias de otras fuentes de financiamiento.

El Gobierno del Estado de Durango, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio número DCAPF-1885/2022, del 22 de noviembre de 2022, presentó una copia del oficio número SFA/283/2022, mediante el cual la Secretaría de Finanzas y de Administración instruyó a los responsables de la gestión de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ministrar los recursos conforme a su objetivo y tiempo pertinente, y realizar las acciones necesarias para atender las áreas de mejora detectadas en el proceso de transferencia y control de los recursos, a efecto de que el ejercicio de los recursos se realice con transparencia y conforme a la normativa, por lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) a los municipios del estado de Durango por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,228,083.1 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Para la gestión del FORTAMUN-DF, la entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que se manejaron los recursos que la Federación le transfirió

mensualmente y por partes iguales; asimismo, el proceso de cálculo y distribución entre los municipios se realizó conforme a la normativa.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria donde se administraron los recursos fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación y las afectaciones que se realizaron a los recursos de los municipios fueron justificadas y transferidas al tercero correspondiente. Además, los montos distribuidos a los municipios fueron coincidentes con los publicados en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Durango.

No obstante, la gestión de ese proceso presentó algunas insuficiencias que afectaron el cumplimiento de la normativa que lo regula y sus resultados.

Se transfirieron 28,000.0 miles de pesos del FORTAMUN-DF a una cuenta bancaria de otra fuente de financiamiento, los cuales fueron devueltos a la cuenta del fondo en dos parcialidades, lo que originó que algunos pagos a dos municipios se realizaran fuera de los plazos establecidos.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Durango cumplió las disposiciones normativas respecto de la distribución, ministración y transparencia de la información de los recursos 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 Dirección de Política y Análisis de Ingreso, de la Subsecretaría de Ingresos y la Dirección de Inversión Pública y Programas Federales, de la Subsecretaría de Egresos, adscritas a la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango.