

**Gobierno del Estado de México**

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-15000-19-0801-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 801

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***

<b>EGRESOS</b>	
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	12,021,680.5
Muestra Auditada	12,021,680.5
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 México por 12,021,680.5 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%.<sup>1</sup>

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%

---

<sup>1</sup> 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.

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.

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 Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió de forma mensual y en partes iguales, por concepto del Fondo de

Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), los cuales ascendieron a 12,021,680.5 miles de pesos, de conformidad con el “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 Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2020. De igual manera, la cifra se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

#### **Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF**

**2.** La SF distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2021, un importe de 12,021,680.5 miles de pesos por concepto del FORTAMUN-DF, que significaron el 100.0% de los recursos que le transfirió la Federación por este fondo.

La distribución del FORTAMUN-DF se realizó de conformidad con los criterios y las variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y los montos publicados en el “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”, por lo que se determinaron correctamente las cantidades para cada municipio.

#### **Transferencia y Control de los Recursos**

**3.** El Gobierno del Estado de México pagó 12,021,680.5 miles de pesos, de enero a diciembre de 2021, en 12 partes iguales, de acuerdo con el monto asignado a cada uno de los 125 municipios de la entidad por concepto del FORTAMUN-DF; el importe de cada municipio se correspondió con el obtenido mediante la aplicación de la fórmula de distribución establecida en la normativa.

Del importe total pagado por 12,021,680.5 miles de pesos, se descontaron 4,164,070.3 miles de pesos para cubrir adeudos con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), por lo que se pagó de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, un monto neto de 7,857,610.2 miles de pesos, en las cuentas bancarias que los municipios habilitaron para tal efecto, dentro los primeros cinco días hábiles, a partir de la fecha en que la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizó el pago del fondo a la SF.

**4.** Se verificó que los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado para la administración del FORTAMUN-DF 2021, fueron reintegrados a la TESOFE con fecha posterior a la que establece la normativa. Adicionalmente, el 26 de enero de 2022 y en junio de 2022, la SF realizó cuatro reintegros a la TESOFE de

recursos del fondo que no fueron ejercidos por los municipios, y el 22 de junio de 2022 fue cancelada la cuenta estatal para el pago del FORTAMUN-DF a los municipios.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACION/SF/OF/125/2022, por lo que se da por promovida esta acción.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias a efecto de que, el área responsable reintegre a la TESOFE el saldo remanente producto de los rendimientos financieros y de los recursos del FORTAMUN-DF asignados a los municipios de la entidad, que no fueron ejercidos por éstos, de acuerdo con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, artículo 17, con lo que se solventa lo observado.

5. Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2021 por la SF, se verificó que en 73 municipios de la entidad federativa se llevaron a cabo afectaciones por 4,164,070.3 miles de pesos, con cargo al FORTAMUN-DF, para el cumplimiento de sus obligaciones de pago por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales con la CONAGUA por 2,877,989.7 miles de pesos, mismos que fueron aplicados a 62 municipios y con la CAEM por 1,286,080.6 miles de pesos, aplicados a 54 municipios.

Lo anterior se sustentó en el artículo 230 B, del Código Financiero del Estado de México y Municipios, el cual dispuso que se pueden afectar los recursos de este fondo a los municipios, como garantía para el cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales con la CONAGUA. Asimismo, el artículo 230 D dispuso que se pueden afectar los recursos por adeudos de los municipios con la CAEM.

La entidad fiscalizada dispuso de un convenio de coordinación celebrado entre la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales por medio de la CONAGUA y el Gobierno del Estado de México, firmado el 14 de noviembre de 2014, que tiene por objeto formalizar las acciones administrativas y los mecanismos necesarios para la implementación del procedimiento de retención y pago del esquema de regularización de los derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores de agua.

De acuerdo con lo establecido en el convenio, los municipios a los que se descontaron recursos por adeudos con CONAGUA 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.

Asimismo, remitieron los formatos para el pago de contribuciones federales, los cuales contienen las líneas de captura para realizar el pago correspondiente y se verificó en los

oficios que, en todos los casos, los adeudos correspondían a un plazo mayor de 90 días; lo anterior, se debió a que la retención y pago de los adeudos sólo se podrá solicitar cuando éstos tengan una antigüedad mayor a ese plazo.

En tal sentido, se verificó que el Gobierno del Estado de México transfirió a la CONAGUA 2,877,989.7 miles de pesos de conformidad con las fechas establecidas en las líneas de captura, de los cuales, 375,995.3 miles de pesos correspondieron a obligaciones por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, 591,989.2 miles de pesos por el derecho por la descarga de aguas residuales, 10,147.2 miles de pesos por traspaso de aguas nacionales y 1,899,858.0 miles de pesos por aprovechamientos de agua.

Además, se verificó el pago por 1,286,080.6 miles de pesos a la cuenta bancaria de la CAEM, de los recursos descontados a 54 municipios por adeudos con la dependencia.

También se acreditaron 65 oficios con los que los municipios otorgan su consentimiento expreso para que se les retengan, con cargo a los recursos del FORTAMUN-DF, las cantidades necesarias para hacer frente al cumplimiento de las obligaciones generadas por concepto de pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales. No obstante, la entidad no proporcionó los oficios de adhesión al convenio de ocho municipios.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACION/SF/OF/125/2022, por lo que se da por promovida esta acción.

#### **Transparencia en la Distribución de los Recursos**

**6.** El 29 de enero de 2021, el Gobierno del Estado de México publicó en su periódico oficial, dentro del plazo establecido por la normativa, el "Acuerdo por el que se dan a conocer las variables, la fórmula, metodología, distribución y el calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) para el ejercicio fiscal 2021"; la publicación incluyó la fórmula y su respectiva metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios. Asimismo, las cifras publicadas se correspondieron con lo pagado a los municipios.

#### **Fortalezas y Áreas de Mejora**

**7.** De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, como el pago 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:**

### Transferencia del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa

- El Gobierno del Estado dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción, administración y dispersión de los recursos del FORTAMUN-DF 2021.

### Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

- La entidad fiscalizada distribuyó el FORTAMUN-DF de conformidad con la fórmula, variables y montos publicados en el “Acuerdo por el que se dan a conocer las variables, la fórmula, metodología, distribución y el calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) para el ejercicio fiscal 2021”.

### Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron a los 125 municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes.
- Las deducciones aplicadas a 73 municipios de la entidad federativa se encontraron justificadas y se acreditó el pago a los terceros correspondientes.

### Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó en el periódico oficial del estado y en la página de internet de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, la distribución del FORTAMUN-DF del ejercicio fiscal 2021, las variables, fórmula, distribución, así como el calendario de asignaciones a los municipios.

## **ÁREAS DE MEJORA**

### Transferencia y control de los recursos

- Los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno del Estado para la administración del FORTAMUN-DF 2021, fueron reintegrados a la TESOFE con fecha posterior al 15 de enero de 2022.
- Existieron dos reintegros que fueron realizados por el Gobierno Estatal a la TESOFE, con fecha posterior al 15 de abril de 2022, sin atender a lo establecido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

- No se dispuso de ocho oficios de adhesión al convenio con la CONAGUA para el pago de obligaciones en materia de derechos de aguas nacionales y derechos de descargas de aguas residuales.

El Gobierno del Estado de México, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias a efecto de que, las áreas responsables, en el ámbito de su competencia, atiendan las áreas de mejora detectadas en la gestión del FORTAMUN-DF.

#### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 4 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 México, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 12,021,680.5 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.

El Estado de México realizó, en general, una gestión adecuada del proceso para la distribución y ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, ya que se dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción, administración y pago de los recursos del FORTAMUN-DF 2021; los recursos se distribuyeron de conformidad con la fórmula, variables y montos publicados en el “Acuerdo por el que se dan a conocer las variables, la fórmula, metodología, distribución y el calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) para el ejercicio fiscal 2021”; éstos se transfirieron a los 125 municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes; las deducciones aplicadas a los municipios con cargo al FORTAMUN-DF fueron justificadas y se acreditó el pago a los terceros correspondientes, y las variables, fórmula, distribución, así como el calendario de ministraciones a los municipios se publicaron en el periódico oficial del estado y en la página de internet de la Secretaría de Finanzas.

No obstante, la gestión de ese proceso presentó algunas insuficiencias, ya que existieron reintegros que fueron realizados por el Gobierno Estatal a la Tesorería de la Federación (TESOFE), con fecha posterior a la que establece la normativa y no se dispuso de ocho oficios de adhesión al convenio con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) para el pago de obligaciones en materia de derechos de aguas nacionales y derechos de descargas de aguas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de México realizó, en general, una gestión adecuada de la distribución y ministración 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 ese proceso.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

***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 Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF).