

Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-16000-19-1125-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1125

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 | 3,150,493.6 |
| Muestra Auditada | 3,150,493.6 |
| 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 Michoacán de Ocampo por 3,150,493.6 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

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.

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.

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. Para la recepción del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) de 2021, la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo

(SFyA) notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante un oficio del 10 de diciembre de 2020, la cuenta bancaria productiva específica de la cual dispuso para tal fin.

En esa cuenta bancaria, se administraron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió al estado por concepto del FORTAMUN-DF, mensualmente y por partes iguales, los cuales ascendieron a 3,150,493.6 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP) 2021 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

2. En el ejercicio 2021, la SFyA distribuyó entre los 113 municipios de la entidad federativa 3,150,493.6 miles de pesos por concepto del FORTAMUN-DF, es decir, el 100.0% de los recursos que la Federación le transfirió, de conformidad con el criterio de distribución y la variable establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

La aplicación de la fórmula de distribución fue correcta y no existieron diferencias en relación con el cálculo realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Transferencia y control de los recursos

3. De los 3,150,493.6 miles de pesos que se pagaron al Estado de Michoacán de Ocampo por concepto del FORTAMUN-DF en 2021, 3,078,796.0 miles de pesos se transfirieron a los municipios de manera ágil y directa y los 71,697.6 miles de pesos restantes fueron recursos deducidos a 74 municipios para dar cumplimiento a sus obligaciones con la Comisión Nacional del Agua (ver resultado 4 para pronta referencia).

Al respecto, con el análisis de los procesos administrativos y operativos en la entrega de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado, se identificó lo siguiente:

1) Pagos de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado

Con base en las sentencias del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM), así como de los convenios celebrados entre los municipios y diversas comunidades, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo transfirió directamente los recursos del FORTAMUN-DF a las comunidades, en las proporciones que se indican a continuación: a la comunidad de San Felipe de los Herreros, el 14.8% de los recursos del municipio de Charapan; a Santa Cruz Tanaco, el 14.9% de los recursos asignados a Cherán; a Santiago Azajo, el 7.7% de los recursos del municipio de Coeneo; para Arantepacua, el 10.8%, a Comachuén, el 19.1% y a Santa María Sevina, el 12.3% del monto correspondiente al ayuntamiento de Nahuatzen; a Cheranatzicurin, el 7.4% de los recursos de Paracho; para Santa Fe La Laguna, el 19.8% de los recursos de Quiroga; para La Cantera, el 16.1% y para Tarecuato, el 32.9% del monto correspondiente al municipio de Tangamandapio; a San Francisco Pichátaro, el 34.9% de lo

asignado a Tingambato, y para San Ángel Zurumucapio, el 31.5% de los recursos del municipio de Ziracuaretiro.

Sobre el particular, la SFyA determinó esos porcentajes con base en la proporción poblacional de la comunidad, respecto de la población del municipio al que corresponde; la información poblacional considerada por la entidad fiscalizada fue la del Censo de Población y Vivienda 2020, que es la fuente de información oficial más reciente en esa materia; en ese sentido, se identificó que la SFyA justificó la transferencia directa de recursos a las comunidades, con diversos documentos que se encuentran desactualizados, al referirse a proporciones poblacionales y de pago determinados con base en información del Censo de Población y Vivienda 2010.

2) Análisis de la entrega de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado, en el plazo establecido en la normativa

Los recursos del FORTAMUN-DF se entregaron a los municipios del estado de forma oportuna, dentro del plazo de los cinco días siguientes a aquel en que el estado los recibió; lo anterior, con excepción de una transferencia que se realizó al municipio de Churintzio, al que se le pagó el recurso de agosto de 2021 con fecha posterior al plazo establecido en la normativa.

En ese sentido, se identificaron áreas de mejora en el control y en la supervisión de los procesos administrativos y operativos, ya que se constató que en ese periodo se dispuso de dos oficios del municipio de Churintzio, mediante los cuales, éste le comunicó a la SFyA sus cuentas bancarias para el depósito del fondo; un oficio del 8 de septiembre y otro del 13 de septiembre de 2021, día en el que también fue acusado por la entidad fiscalizada, la cual entregó los recursos a Churintzio hasta el 15 de septiembre de 2021.

3) Análisis de los comprobantes fiscales y recibos emitidos por los municipios del estado

Con la revisión de los comprobantes fiscales digitales o recibos oficiales que los municipios y las comunidades emiten para cada pago del FORTAMUN-DF, se identificó lo siguiente:

- No se proporcionaron diversos comprobantes fiscales digitales o recibos oficiales emitidos por los municipios en el ejercicio 2021; se dispuso del 80.1% del total de documentos.
- De los documentos proporcionados, en el 80.5% se especificó el mes al que correspondió la transferencia del recurso del FORTAMUN-DF.

4) Análisis de la cuenta bancaria y de los rendimientos financieros generados

Se transfirieron 280.0 miles de pesos a los municipios por concepto de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva que se utilizó para administrar los

recursos del FORTAMUN-DF, los cuales se les asignaron en la misma proporción con la que se les distribuyeron los recursos del FORTAMUN-DF.

Asimismo, el 13 de enero y el 9 de febrero de 2022, se reintegraron a la Tesorería de la Federación 28.3 miles de pesos, por lo que la cuenta bancaria quedó sin recursos y se canceló el 14 de febrero de 2022.

En conclusión, se identificaron áreas de mejora en los procesos administrativos y operativos en la entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, ya que existen documentos que pueden actualizarse, como son aquellos que la SFyA consideró para pagar los recursos directamente a diversas comunidades (inciso 1); transferencias que pueden optimizarse o comunicaciones con los municipios que pueden fortalecerse, de forma que la SFyA disponga de todos los elementos para depositar la totalidad de los recursos de manera oportuna, dentro del plazo establecido en la normativa (inciso 2), y gestione con los municipios la posibilidad de disponer de la totalidad de los recibos y comprobantes fiscales (inciso 3).

El Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó el acuse del oficio mediante el cual se instruyó al área correspondiente, que se evalúe la procedencia de actualizar o dar más claridad a los documentos normativos, criterios y fuentes de información que deben considerarse para determinar los montos transferidos directamente a diversas comunidades, de conformidad con las resoluciones de la autoridad competente y de la normativa que corresponda; así como, establecer un programa de comunicación con los municipios, en el que periódicamente se les remitan informes, controles o registros de los recibos, facturas y otros documentos que ese orden de gobierno debe remitir a la Secretaría de Finanzas y Administración, para cada transferencia realizada.

Al respecto, el área instruida informó que solicitará formalmente a los ayuntamientos y a las comunidades que correspondan, un acuerdo de cabildo en el que se establezca la actualización de las fuentes de información para la distribución directa de recursos a las comunidades; asimismo, manifestó que se elaborará y enviará un documento oficial a cada ayuntamiento y comunidad, para solicitarles las facturas de cada transferencia de recursos, así como los oficios de liquidación y los comprobantes de transferencias debidamente sellados para acusar esa recepción, para lo cual, el área instruida les establecerá plazos de entrega, con lo que se solventa lo observado.

4. Se realizaron deducciones a los recursos del FORTAMUN-DF de 74 municipios del estado para el cumplimiento de sus obligaciones con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la Nación, como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales; el monto de las retenciones ascendió a 71,697.6 miles de pesos.

Al respecto, se verificó que, en la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, el artículo 28 TER contempla que el FORTAMUN-DF podrá afectarse como garantía

del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, previo acuerdo del ayuntamiento y con base en lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

En correspondencia con lo anterior, se dispuso del Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por medio de la CONAGUA, y el Estado de Michoacán de Ocampo, 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.

Los 74 municipios a los que se les efectuaron descuentos de recursos se incorporaron 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, ya que se dispuso de los oficios remitidos por los organismos de Cuenca Lerma Santiago Pacífico y Cuenca Balsas, mediante los cuales se comunicó a cada municipio la autorización de sus solicitudes para incorporarse a los beneficios de disminución de los adeudos federales por concepto de derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, aprovechamientos por el suministro de agua en bloque, así como derechos por descargas de aguas residuales; los 74 municipios también notificaron a la SFyA su consentimiento para que se retengan recursos del FORTAMUN-DF para el pago de las obligaciones generadas.

Con base en ello, la entidad federativa proporcionó los oficios remitidos por los organismos Cuenca Balsas y Cuenca Lerma Santiago Pacífico, con los que solicitaron a la SFyA efectuar retenciones a diversos municipios; asimismo, remitieron las líneas de captura para realizar los pagos respectivos con las cuales se constató que, en todos los casos, los adeudos se correspondieron con un plazo mayor de 90 días, conforme lo señala la normativa.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. El Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo publicó, en su órgano de difusión oficial, el 29 de enero de 2021, dentro del plazo establecido por la normativa, el "Acuerdo mediante el cual el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, da a conocer la aplicación de las variables y la fórmula utilizada para el cálculo, distribución y asignación del monto que corresponde a cada municipio del estado, así como el calendario de pagos 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 del año 2021"; la publicación incluyó la fórmula y su respectiva metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios (<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/download/2021/enero/29/7a-9721.pdf>).

Fortalezas y Áreas de mejora

6. 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; el pago de los recursos; la difusión de la información correspondiente y otras actividades vinculadas con el proceso, presentaron las fortalezas y las áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria exclusiva para la recepción y la administración de los recursos del FORTAMUN-DF del ejercicio 2021.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

- Los recursos del FORTAMUN-DF se distribuyeron entre los 113 municipios con base en el procedimiento establecido en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

- Las afectaciones aplicadas a los recursos de los municipios, para dar cumplimiento a sus obligaciones con la CONAGUA, se realizaron en los montos correctos y de acuerdo con lo establecido en la normativa.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo se distribuyeron entre los 113 municipios y se pagaron con base en la proporción con la que se asignaron los recursos del FORTAMUN-DF.
- El 13 de enero y el 9 de febrero de 2022, se reintegraron a la Tesorería de la Federación los saldos disponibles en la cuenta bancaria del fondo, la cual se canceló el 14 de febrero de 2022.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se dio cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de la distribución y el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; esa información también se publicó en la página oficial de la SFyA.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y control de los recursos

- Para un municipio, una de las transferencias de los recursos del FORTAMUN-DF, correspondiente al mes de agosto, se entregó después del plazo de cinco días establecido en la normativa.
- Los documentos con los que se justificaron las transferencias a las comunidades se encuentran desactualizados, ya que éstos se refieren a proporciones determinadas con base en información poblacional que no está vigente; no obstante, la SFyA

utilizó los datos más recientes en esa materia, al considerar el Censo de Población y Vivienda 2020.

- No se proporcionaron diversos comprobantes fiscales digitales o recibos oficiales emitidos por los municipios para los pagos del FORTAMUN-DF.

El Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó el acuse del oficio mediante el cual se instruyó al área correspondiente la atención de las áreas de mejora detectadas, mediante acciones que aseguren la transferencia de recursos en los plazos establecidos en la normativa; la evaluación de la procedencia de actualizar o dar más claridad a los documentos normativos, criterios y fuentes de información que deben considerarse para determinar los montos transferidos directamente a diversas comunidades; y el establecimiento de programas de comunicación con los municipios, con el objeto de fortalecer el control y el sustento contable y financiero de las transferencias realizadas, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 4 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 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 113 municipios del estado de Michoacán de Ocampo por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 3,150,493.6 miles de pesos, que representa 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 Michoacán de Ocampo utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del fondo por 3,150,493.6 miles de pesos, de cuales 3,078,796.0 miles de pesos, se distribuyeron entre los municipios del estado de conformidad con la fórmula y la variable establecida en la Ley de Coordinación Fiscal; los 71,697.6 miles de pesos restantes se transfirieron a la Comisión Nacional del Agua en virtud de las deducciones aplicadas a 74 municipios.

De los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo, 280.0 miles de pesos se distribuyeron entre los municipios y 28.3 miles de pesos se reintegraron a la Tesorería de la Federación. La entidad fiscalizada cumplió, en tiempo y forma, con las obligaciones en materia de transparencia, sobre la gestión del FORTAMUN-DF.

No obstante, la Secretaría de Finanzas y Administración (SFyA) pagó recursos directamente a diversas comunidades con base en los documentos normativos que refieren a fuentes de

información desactualizadas; también, realizó una transferencia a un municipio con una fecha posterior al plazo establecido en la normativa, y no proporcionó diversos comprobantes fiscales digitales o recibos oficiales emitidos por los municipios. Al respecto, se evidenciaron las gestiones realizadas en la SFyA para la atención de las áreas de mejora identificadas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo realizó, en general, una gestión adecuada de la distribución y ministración 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

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 y Administración del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo (SFyA).