

Gobierno del Estado de Morelos

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

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-17000-19-1184-2022

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1184

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	1,350,143.7
Muestra Auditada	1,350,143.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) 2021, aportados por la Federación al estado de Morelos por 1,350,143.7 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), 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 Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM) notificó a la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la cuenta bancaria productiva y específica que dispuso para tal fin.

En esa cuenta se administraron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, por concepto del FORTAMUN-DF, los cuales ascendieron a 1,350,143.7 miles de pesos, cifra que 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. En el ejercicio 2021, los recursos del FORTAMUN-DF transferidos por la Federación al estado ascendieron a 1,350,143.7 miles de pesos, los cuales se distribuyeron entre 35 de los 36 municipios de la entidad; la distribución de esos recursos tuvo las particularidades que se mencionan a continuación:

- La distribución inicial, de los 1,350,143.7 miles de pesos, se realizó entre los 33 municipios existentes hasta 2017 en la entidad, de conformidad con el criterio establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y la variable poblacional, la cual fue publicada en el "Acuerdo por el que se da 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 entre los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021" (en lo sucesivo, el Acuerdo). Los datos de población utilizados correspondieron a la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y no al Censo de Población y Vivienda 2020, que es el dato disponible más reciente.
- En 2017, el estado de Morelos pasó de tener 33 a 36 municipios, ya que se crearon los municipios de Coatetelco que pertenecía al municipio de Miacatlán, Hueyapan que se separó del municipio de Tetela del Volcán y Xoxocotla que formaba parte del municipio de Puente de Ixtla:
 - Para los municipios de Coatetelco y Xoxocotla, los recursos del fondo se distribuyeron de manera directamente proporcional a la población de cada uno de ellos, con base en los recursos previamente asignados a los municipios de Miacatlán y Puente de Ixtla, respectivamente; no obstante, no fue posible replicar el cálculo del factor de distribución realizado por la entidad fiscalizada para esos municipios, debido a que los datos poblacionales utilizados no se encontraron disponibles ni publicados en el Acuerdo.
 - En el caso del municipio de Hueyapan, el Gobierno del Estado de Morelos argumentó que, en virtud de la Controversia Constitucional promovida por el municipio de Tetela del Volcán respecto de la delimitación territorial de ambos municipios, y por medio de la cual se ordenó, entre otras medidas cautelares, que el INEGI en Morelos se abstenga de emitir la clave de área geoestadística correspondiente al municipio de Hueyapan, no fue posible, jurídicamente, distribuir a ese municipio los recursos del FORTAMUN-DF 2021.
- Se distribuyeron a los municipios los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria para el manejo del fondo, entre enero y noviembre de 2021, los

cuales ascendieron a 119.4 miles de pesos; lo anterior se realizó de manera mensual con base en el coeficiente de distribución resultante del cálculo de los recursos efectivamente pagados a cada municipio (después de deducciones), entre el monto pagado a los 35 municipios de la entidad, criterio que no se encontró establecido en el Acuerdo o en algún otro documento.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC.DGQDI/465/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

Transferencia y Control de los Recursos

3. De los 1,350,143.7 miles de pesos que se pagaron al Gobierno del Estado de Morelos en 2021 por concepto del FORTAMUN-DF, 1,331,430.8 miles de pesos se transfirieron a 35 de los 36 municipios de la entidad, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que se autorizaron para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles posteriores a su recepción en la cuenta del estado; los 18,712.9 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones aplicadas a 13 municipios de la entidad federativa para dar cumplimiento a sus obligaciones con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

En diciembre de 2021, la entidad fiscalizada transfirió a los municipios, en dos ministraciones, 119.1 miles de pesos de los 119.4 miles de pesos, producto de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo, ya que la cuenta bancaria de un municipio no se encontró habilitada para la recepción de la segunda transferencia y ocho municipios no realizaron el trámite para acceder a su segunda ministración, por lo que la diferencia entre los recursos calculados (distribuidos) y pagados ascendió a 0.3 miles de pesos.

El 14 de enero de 2022, se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE) 28.2 miles de pesos de recursos remanentes y rendimientos financieros generados en diciembre en la cuenta bancaria del fondo. Posteriormente, el 23 de marzo de 2022, se realizó un segundo reintegro a la TESOFE por el saldo restante y se procedió a la cancelación de la cuenta el 26 de abril de 2022.

4. Las retenciones aplicadas a 13 municipios de la entidad federativa en 2021, con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF, se realizaron para dar cumplimiento a sus obligaciones con la CONAGUA por el pago de derechos y aprovechamientos de aguas nacionales por 8,376.6 miles de pesos, así como derechos de descargas de aguas residuales por 10,336.3 miles de pesos. El monto total de las retenciones ascendió a 18,712.9 miles pesos, los cuales se justificaron como se detalla a continuación:

Se dispuso del Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante la Comisión Nacional del Agua, y el Gobierno del Estado de Morelos, 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, el cual fue formalizado el 31 de julio de 2015.

Los municipios afectados se encontraron incorporados en el programa de regularización de pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores, por lo que notificaron directamente a la SHGEM su voluntad y autorización para que ésta les retuviera, con cargo en sus recursos del FORTAMUN-DF, los montos necesarios para cumplir con sus obligaciones en esta materia.

Los montos deducidos a los municipios se correspondieron con la relación de adeudos que emitió la CONAGUA; asimismo, se dispuso de las líneas de captura generadas y los comprobantes de sus respectivas transferencias. En todos los casos, los adeudos correspondían a un plazo mayor de 90 días, de conformidad con la normativa.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la publicación en el periódico oficial del Gobierno del Estado de Morelos "Tierra y Libertad" del "Acuerdo por el que se da 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 entre los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021", realizada el 29 de enero de 2021, se verificó que la entidad difundió la metodología para el cálculo de la distribución de esos recursos, la fuente de información de la variable utilizada, así como el calendario de ministraciones, dentro del plazo establecido por la normativa; no obstante, no se incluyó el dato poblacional de los municipios de Coatetelco y Xoxocotla (Ver resultado 6: Áreas de Mejora).

Adicionalmente, se constató que las cifras publicadas en ese Acuerdo se correspondieron con las distribuidas y pagadas (antes de deducciones) por la entidad fiscalizada a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

6. La gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa; la transferencia de los recursos; la gestión y el manejo de las deducciones; 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 específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del FORTAMUN-DF para el ejercicio 2021.

Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron a 35 de los 36 municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes, de conformidad con la normativa.
- Se reintegraron a la TESOFE los recursos remanentes en la cuenta bancaria del fondo dentro del plazo establecido en la normativa y se procedió a su cancelación.
- Las deducciones aplicadas a 13 municipios de la entidad se encontraron justificadas y se acreditó el pago al tercero correspondiente (CONAGUA).

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, la distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios para el ejercicio 2021, la metodología, la fuente de información de la variable utilizada para 33 de los 36 municipios, así como el calendario de ministraciones, dentro del plazo establecido por la normativa.

ÁREAS DE MEJORA

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

- Existieron deficiencias en los mecanismos de control para el cálculo de la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF entre 35 de los 36 municipios de la entidad, toda vez que:
 - a) Los datos de población utilizados correspondieron a la Encuesta Intercensal 2015 y no al Censo de Población y Vivienda 2020, publicados por el INEGI.
 - b) No se dispuso de los datos de población utilizados para los municipios de Coatetelco y Xoxocotla, por lo que no fue posible replicar el cálculo determinado por la entidad fiscalizada para estos casos.
 - c) No se dispuso de un procedimiento documentado acerca de la metodología para la distribución de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria en la que se administró el fondo.

Transparencia en la distribución de los recursos

- En el “Acuerdo por el que se da 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 entre los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021” no se incluyó el dato poblacional utilizado para los municipios de Coatetelco y Xoxocotla.

Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores

- No se dispuso de un lineamiento o documento similar que considere a los procesos de distribución de los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa, la transferencia de los recursos, la gestión y manejo de las deducciones, la difusión de la información prevista por la normativa, y otras actividades vinculadas a dichos procesos.

El Gobierno del Estado de Morelos, 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 para que, en lo sucesivo, se utilicen los datos de población más recientes publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el cálculo de la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad; se especifique, en el Acuerdo por el que se da a conocer la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios del estado de Morelos de cada ejercicio, la fuente de información de los datos poblacionales utilizados para todos los municipios; y se elabore un documento que considere los procesos de distribución de los recursos del fondo, los cuales deberán ser revisados, validados y aprobados por las áreas de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos involucradas en dicho proceso, por 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) los cuales se distribuyeron entre 35 de los 36 municipios de la entidad federativa, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,350,143.7 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.

La gestión del proceso de recepción y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa, ya que se dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva para la recepción y administración de los recursos del fondo, los cuales se transfirieron a 35 municipios de la entidad de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones en las cuentas bancarias que se autorizaron para tal efecto y dentro de los cinco días hábiles

posteriores a su recepción en la cuenta del estado. Las deducciones aplicadas a 13 municipios se encontraron justificadas y se acreditó el pago al tercero correspondiente (Comisión Nacional del Agua).

No obstante, la gestión del proceso de distribución de estos recursos presentó insuficiencias que afectaron el cumplimiento de la normativa que lo regula y alteraron sus resultados. Los datos de población utilizados correspondieron a la Encuesta Intercensal 2015 y no al Censo de Población y Vivienda 2020, publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); no se dispuso de los datos de población utilizados para los municipios de Coatetelco y Xoxocotla, y no se dispuso de un procedimiento documentado acerca de la metodología para la distribución de los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria en la que se administró el fondo.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos cumplió con las disposiciones normativas respecto 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 Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM).