

Municipio de Guadalajara, Jalisco

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

Auditoría De Cumplimiento: 2022-D-14039-19-1143-2023

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 1143

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 a los estados y municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización de ese objeto, considera la revisión de municipios y alcaldías de las entidades federativas, en función de ser recursos de cobertura nacional.

Objetivo

Fiscalizar que las operaciones financiadas con recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se realizaron de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Se invita a conocer el Marco de Referencia del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales del FORTAMUN, las cuestiones estratégicas para su revisión, los resultados de las auditorías efectuadas a sus recursos en 356 Municipios y Alcaldías, así como conclusiones y recomendaciones. Para su consulta, dar clic en el código QR siguiente:



Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,033,994.2
Muestra Auditada	1,033,994.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

En el marco de la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, se revisó la gestión financiera y las operaciones seleccionadas que fueron financiadas con los recursos transferidos al municipio de Guadalajara, Jalisco, mediante el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, con el fin de comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Resultados

Control interno

1. Se realizó la evaluación del sistema de control interno instrumentado por el municipio de Guadalajara, Jalisco, como ejecutor de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) durante el ejercicio fiscal 2022, con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI) emitido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para ello, se aplicó un cuestionario de control interno y se analizaron las evidencias que acreditan la existencia de los diversos elementos del sistema de control interno y las respuestas a ese cuestionario, y se determinó que existen fortalezas y debilidades en su diseño e implementación, entre las que destacan las siguientes:

MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL CONTROL INTERNO
CUENTA PÚBLICA 2022

Componente	Fortalezas	Debilidades
Ambiente de Control	<ul style="list-style-type: none"> El municipio dispuso de normas generales en materia de control interno que permiten evaluar su diseño, implementación y eficacia operativa, que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. Realizó acciones orientadas a implementar y comprobar el compromiso con los valores éticos, como la emisión de códigos de ética. Tiene formalmente establecida su estructura orgánica, así como las atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las diferentes áreas o unidades administrativas. Dispone de mecanismos de control para la administración de sus recursos humanos, su capacitación, profesionalización y evaluación de su desempeño. 	<ul style="list-style-type: none"> No se han establecido las acciones orientadas a implementar y comprobar la emisión de un código de conducta.
Administración de Riesgos	<ul style="list-style-type: none"> El municipio tiene establecidos los objetivos y metas estratégicas, así como los parámetros y los mecanismos de evaluación y asignación de responsabilidades para su cumplimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene establecido el comité de administración de riesgos ni la metodología de administración de riesgos para identificar, evaluar, administrar y controlar los que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales. No mostró evidencia de un manual que establezca la metodología de administración de riesgos de corrupción y fraude.
Actividades de Control	<ul style="list-style-type: none"> El municipio dispone de sistemas informáticos que apoyan el desarrollo de sus actividades sustantivas, financieras y administrativas. 	<ul style="list-style-type: none"> No mostró evidencia de que estableció las atribuciones y funciones del personal responsable de los principales procesos sustantivos y adjetivos de la institución. No se dispone de un comité en materia de tecnologías de la información y comunicaciones ni de las políticas y lineamientos de seguridad para los sistemas informáticos, que establezcan, entre otros, claves de acceso a los sistemas, programas y datos.
Información y Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> El municipio dispone de sistemas que generan información para apoyar los procesos sustantivos y adjetivos para el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Ha definido formalmente a los responsables de generar información sobre la gestión institucional en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria, contabilidad gubernamental, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas. Existen mecanismos formales para informar periódicamente al titular de la institución sobre la situación que guarda el funcionamiento general del sistema de control interno. El municipio tiene evidencia sobre la autoevaluación de los objetivos y metas institucionales, con el fin de conocer la eficacia y eficiencia de su cumplimiento. 	
Supervisión		<ul style="list-style-type: none"> El municipio no proporcionó evidencia sobre las acciones de supervisión ni del establecimiento de un programa de acciones para resolver las problemáticas detectadas en esas evaluaciones.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del cuestionario de control interno aplicado al municipio y la evidencia de sus respuestas.

Una vez analizadas las evidencias documentales proporcionadas por la entidad fiscalizada a cada respuesta del cuestionario de control interno y aplicado el instrumento de valoración determinado para su revisión, se obtuvo un promedio general de 65.7 puntos de un total de 100.0 en la evaluación practicada, lo que ubica al municipio de Guadalajara, Jalisco, en un nivel de cumplimiento medio.

Con base en los diversos resultados que se generaron en esta auditoría, se advierte la existencia de controles que aseguran de forma razonable la ejecución de los recursos del fondo y aseguran el cumplimiento del marco jurídico aplicable; no obstante, éstos no han sido debidamente incorporados en el diseño e implementación de su sistema de control interno.

La ASF considera que la entidad fiscalizada ha generado y puesto en operación diversas estrategias y mecanismos de control; sin embargo, no resultan razonables para la ejecución de los recursos del fondo y podrían no garantizar la eficacia en el logro de los objetivos institucionales, la confiabilidad de su información y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

El municipio de Guadalajara, Jalisco, 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 dar seguimiento a las acciones que se han realizado para el desarrollo del código de conducta, así como del acta de instalación del Comité de Control Interno y Administración de Riesgos, en donde se aprobarán las mesas de trabajo y el calendario de sesiones de 2024 y su seguimiento.

Además, presentó evidencia de la creación del apartado denominado Acciones para el cumplimiento en la plataforma Sistema de Indicadores de Desempeño, en el que las áreas responsables de cada programa presupuestario describirán las acciones adicionales a las actividades previamente establecidas en las Matrices de Indicadores para Resultados que realizarán, una vez que sus indicadores muestren avances por debajo de las metas establecidas, con la finalidad de fortalecer el control interno del municipio.

También, proporcionó una minuta de trabajo del 12 de enero de 2024, celebrada por las áreas administrativas del municipio, en la cual se establecieron los acuerdos, responsables, fechas compromiso y productos entregables para actualizar la normativa local, que permita establecer un sistema de control interno consolidado, con lo que se solventa lo observado.

Transferencia de los recursos

2. Con la revisión de los recibos oficiales de ingresos, los estados de cuenta bancarios, los auxiliares y las pólizas contables, se constató que el municipio de Guadalajara, Jalisco, recibió de la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco los recursos asignados para el FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022 por 1,033,994.2 miles de pesos de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, de conformidad con el calendario publicado, los cuales fueron transferidos en la cuenta bancaria productiva y específica contratada para tal fin.

Asimismo, se comprobó que los recursos del fondo, junto con sus rendimientos financieros generados, se administraron de forma exclusiva en esa cuenta y que no se transfirieron recursos a otras cuentas bancarias de forma injustificada.

Destino de los recursos

3. Con el análisis de los estados de cuenta bancarios, la información proporcionada por el municipio y los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del fondo, enviados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se determinó que el municipio de Guadalajara, Jalisco, recibió recursos del FORTAMUN por 1,033,994.2 miles de pesos durante el ejercicio fiscal 2022, los cuales generaron rendimientos financieros desde el inicio de su administración hasta el 31 de marzo de 2023 por 104.1 miles de pesos, por lo que se determinaron recursos disponibles a esa fecha por 1,034,098.3 miles de pesos.

De acuerdo con la información analizada, los recursos disponibles se destinaron al pago de diversos requerimientos destinados a los objetivos del fondo, con un importe pagado al 31 de marzo de 2023 de 1,034,080.6 miles de pesos, lo que representó el 99.9% del total disponible, como se muestra a continuación:

MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FORTAMUN CUENTA PÚBLICA 2022 (Miles de pesos)					
Rubro	Importe pagado al 31/03/2023	% del disponible	Concepto	Importe al 31/03/2023	% del disponible
Recursos destinados a los objetivos del fondo				Recursos destinados a otros conceptos	
Obligaciones Financieras	185,558.8	17.9	Que no fueron identificados a un fin específico o no documentados	0.0	0.0
Derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales	0.0	0.0			0.0
Modernización de los sistemas de recaudación locales	0.0	0.0	Transferidos a otras cuentas bancarias sin identificar su destino	0.0	0.0
Mantenimiento de infraestructura	0.0	0.0			
Seguridad pública	208,110.5	20.1	Subtotal (B)	0.0	0.0
Otros requerimientos	640,411.3	61.9			
Subtotal (A)	1,034,080.6	99.9	Reintegros y remanentes		
			Reintegros a la TESOFE	17.7	0.1
			Remanentes en la(s) cuenta(s) bancaria(s)	0.0	0.0
			Subtotal (C)	17.7	0.1
TOTAL DE RECURSOS DISPONIBLES (A+B+C)	1,034,098.3	100.0			

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del fondo enviados a la SHCP, estados de cuenta bancarios, registros contables, y cierre del ejercicio del fondo, al 31 de marzo de 2023.

De los recursos recibidos para el FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, de acuerdo con la información proporcionada por el ente fiscalizado, se destinaron 208,110.5 miles de pesos para atender necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública, lo que representó el 20.1% del importe total disponible.

4. Con la revisión de los estados de cuenta bancarios, pólizas y auxiliares contables con su documentación soporte, se determinó que la cuenta bancaria del municipio de Guadalajara, Jalisco, donde se ministraron los recursos del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, presentó un saldo por 16.3 miles de pesos, al 31 de marzo de 2023, correspondiente a recursos comprometidos a esa fecha, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE el 4 de abril de 2023, dentro del plazo establecido por la normativa.

Dentro de ese mismo plazo, el 3 de febrero, el ente fiscalizado también reintegró 1.4 miles de pesos a la TESOFE, que estaban comprometidos y no fueron pagados, por lo que el monto total reintegrado ascendió a 17.7 miles de pesos.

MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO
REINTEGRO A LA TESOFE DE LOS RECURSOS REMANENTES DEL FORTAMUN
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Dependencia	Terminación de la cuenta	Institución bancaria	Saldo remanente al 31/03/2023	Importe reintegrado a la TESOFE
Municipio de Guadalajara, Jalisco	2024	HSBC, S.A. de C.V.	16.3 1.4 TOTALS	16.3 1.4 17.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados de cuenta bancarios, pólizas y auxiliares contables con su documentación soporte, proporcionados por el municipio de Guadalajara, Jalisco.

Integración de la información financiera

5. Con el análisis de los estados de cuenta bancarios, los auxiliares, las pólizas contables con su documentación soporte proporcionada por el municipio, y la información reportada en el Sistema de Recursos Federales Transferidos (SRFT), se determinaron las operaciones de gasto financiadas por el municipio de Guadalajara, Jalisco, con recursos del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, a las que se les realizaron pruebas de auditoría para verificar su cumplimiento legal y normativo, con un importe pagado de 185,558.8 miles de pesos, que se enlistan a continuación:

MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO
 OPERACIONES DE GASTO DEL FORTAMUN SELECCIONADAS PARA REVISIÓN
 CUENTA PÚBLICA 2022
 (Miles de pesos)

Núm. Cons.	Concepto / Denominación	Rubro de gasto conforme a la LCF	Importe pagado al 31/ Mar/2023
1	Amortización de la deuda pública		114,010.8
2	Intereses de la deuda pública	Deuda Pública	71,548.0
	TOTAL		185,558.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados de cuenta bancarios, pólizas y auxiliares contables con su documentación soporte del municipio.

De lo anterior, se verificó que el municipio de Guadalajara, Jalisco, comprometió, devengó y pagó los recursos correspondientes a las operaciones de gasto financiadas con recursos del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, que fueron seleccionadas para su revisión, dentro de los plazos establecidos en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Esas operaciones se registraron en cuentas contables y presupuestales específicas debidamente identificadas, actualizadas y controladas, de acuerdo con la normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) y se encuentran respaldadas con la documentación comprobatoria y justificativa, que fue cancelada con la leyenda “operado” e identificada con el nombre del fondo.

Asimismo, se verificó que los pagos se realizaron mediante transferencias electrónicas entre cuentas bancarias.

Transparencia en el ejercicio de los recursos

6. Con la revisión de la información presentada por el municipio de Guadalajara, Jalisco, respecto del cumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, se comprobó que el Gobierno del Estado de Jalisco publicó en su página oficial de internet¹, el monto de los recursos asignados al municipio para el fondo en el ejercicio fiscal 2022.

Sin embargo, el municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos del fondo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, ni les informó trimestralmente los avances del ejercicio de los recursos y al término del ejercicio sobre los resultados alcanzados, de conformidad con los lineamientos de información pública del CONAC.

La Contraloría Ciudadana del municipio de Guadalajara, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales

¹ Disponible en: <https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/newspaper/import/10-06-22-vi.pdf>.

efectos, integró el expediente número OIC/INV/246/2023, en el cual la autoridad investigadora resolvió dar por concluido el procedimiento de investigación y ordenó su archivo y registro en los libros correspondientes, por lo que se da como promovida esta acción.

7. Con la revisión de su página de internet, se constató que el municipio de Guadalajara, Jalisco, publicó los informes trimestrales y el definitivo sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos en la aplicación de los recursos del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, y que los remitió al Gobierno del Estado de Jalisco.

Asimismo, se comprobó que existe congruencia entre esos informes, los registros del ejercicio y resultados del fondo que fueron reportados a la SHCP, por medio del SRFT.

Deuda pública y pasivos

8. Con la revisión de la documentación relativa a los pagos realizados por el municipio de Guadalajara, Jalisco, con recursos del FORTAMUN del ejercicio fiscal 2022, por un importe de 185,558.8 miles de pesos para cubrir el pago del refinanciamiento y obligaciones financieras con las instituciones financieras BBVA, México, S.A., Institución de Banca Múltiple Grupo Financiero BBVA México y Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BANORTE, respectivamente, se constató que se dispuso del “Decreto que autoriza la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda del Municipio de Guadalajara”, del 28 de marzo de 2022, donde el Cabildo autoriza acceder a ese refinanciamiento.

Al respecto, el ente fiscalizado dispone de los contratos que dan origen a las obligaciones contraídas y la justificación de su contratación, por 1,100,000.0 miles de pesos con BANORTE y 1,580,701.8 miles de pesos con BBVA; este último contrato tuvo un refinanciamiento cuyo monto autorizado se redujo a 810,104.6 miles de pesos; también se constató que esas obligaciones se encuentran inscritas en el Registro Público Único y en el Registro Estatal de Obligaciones de los Entes Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y que se destinaron a inversiones públicas productivas y refinanciamiento de largo plazo, cuyo crédito tuvo una mejora en la tasa de interés.

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 evaluó la gestión financiera de los recursos transferidos al municipio de Guadalajara, Jalisco, mediante el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2022 por 1,033,994.2 miles de pesos; la auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio evidenció la existencia de controles que aseguran de forma razonable la ejecución de los recursos del fondo y el cumplimiento del marco jurídico; no obstante, no han sido debidamente incorporados en el diseño e implementación de su sistema de control interno.

La cuenta bancaria del FORTAMUN fue específica para los recursos del ejercicio 2022. Asimismo, se pagaron recursos del fondo que, al 31 de diciembre de 2022, fueron comprometidos y devengados; además, se efectuaron reintegros a la Tesorería de la Federación (TESOFE), de remanentes del FORTAMUN 2022 por 17.7 miles de pesos, en el plazo que establece la normativa.

En relación con la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos, el municipio realizó adecuadamente la entrega de los informes trimestrales y el definitivo del ejercicio 2022 a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como su publicación; sin embargo, no informó a la ciudadanía sobre los recursos recibidos del fondo ni los avances en su ejercicio, conforme a los lineamientos publicados por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

Respecto de las operaciones seleccionadas para su análisis, se verificó que el proceso de contratación de deuda dispuso del “Decreto que autoriza la reestructura y/o refinanciamiento de la deuda del Municipio de Guadalajara”, del 28 de marzo de 2022, donde el Cabildo autorizó acceder a ese refinamiento; además, la deuda se inscribió en el Registro Público Único y en el Registro Estatal de Obligaciones de los Entes Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, con lo que se acreditó el cumplimiento de la normativa local.

En conclusión, el municipio de Guadalajara, Jalisco, cumplió, en general, con las disposiciones normativas respecto del ejercicio y aplicación de los recursos federales transferidos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del ejercicio 2022, en relación con las operaciones seleccionadas, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Berenice Lezama Méndez

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

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Control interno
2. Transferencia de los recursos
3. Destino de los recursos
4. Integración de la información financiera
5. Transparencia en el ejercicio de los recursos
6. Deuda pública y pasivos

A continuación, se describen los procedimientos aplicables a las auditorías realizadas a los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal de la Cuenta Pública 2022.

1. Control interno

Se evaluó el sistema de control interno instrumentado por la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2022, con base en el Marco Integrado de Control Interno emitido por la Auditoría Superior de la Federación.

2. Transferencia de los recursos

Se verificó que la entidad fiscalizada recibió del gobierno del estado, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, de conformidad con el calendario publicado, la totalidad de los recursos del fondo, y que éstos, junto con sus rendimientos financieros, se administraron de manera exclusiva en la cuenta bancaria productiva y específica contratada para tal fin.

3. Destino de los recursos

Se constató que la entidad fiscalizada destinó los recursos del fondo a los rubros de gasto señalados en la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo, se verificó que no existieron recursos remanentes en las cuentas bancarias, o en su caso, que éstos se reintegraron a la Tesorería de la Federación dentro de los plazos establecidos en la normativa.

4. Integración de la información financiera

Se comprobó que la entidad fiscalizada elaboró registros contables y presupuestales de las operaciones financiadas con recursos del fondo que fueron seleccionadas para su revisión; que dichos registros fueron específicos, que se encuentran debidamente actualizados, identificados y controlados, y que contó con la documentación que justifica y comprueba el ejercicio de los recursos.

5. Transparencia en el ejercicio de los recursos

Se verificó que la entidad fiscalizada cumplió con sus principales obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, respecto a difundir y reportar la información de la planeación de los recursos del fondo y la información financiera sobre su ejercicio, así como la correspondiente al destino y resultados obtenidos con la aplicación de dichos recursos.

6. Deuda pública y pasivos

Se verificó que, de manera previa a la aplicación de los recursos del fondo para el pago de las obligaciones financieras (deuda), se obtuvo la autorización de la legislatura local y que los recursos del financiamiento fueron destinados a inversiones públicas productivas; asimismo, que están inscritas en el Registro Público Único; en el caso de que la entidad fiscalizada haya pagado adeudos de ejercicios fiscales anteriores (pasivos), se encontraron registrados en su contabilidad, que fueron destinados a los fines del fondo y que correspondieron a compromisos efectivamente contraídos y devengados.

Áreas Revisadas

Las direcciones de Contabilidad, Finanzas, Ingresos y Egresos, de la Tesorería Municipal de Guadalajara, Jalisco.