

**Gobierno del Estado de México**

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

Auditoría De Cumplimiento: 2019-A-15000-19-0726-2020

726-DS-GF

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	11,726,430.9
Muestra Auditada	11,726,430.9
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) 2019, aportados por la Federación al estado de México por 11,726,430.9 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

***Antecedentes***

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) es uno de los fondos establecidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal y es financiado con los recursos del Ramo General 33 del Presupuesto Federal.

Fue creado e incorporado al citado capítulo de ese ordenamiento a partir del ejercicio 1999; es decir, no inició su operación, como fue el caso de otros fondos de aportaciones, desde 1998, año en el que se incorporó dicho capítulo a esa ley.

Constituye una fuente fundamental de ingresos de los municipios; en 2019 significó el 17.2% de sus ingresos totales, sin incluir el concepto de financiamiento. Este porcentaje sería mayor si se dispusiera de información para todos los municipios; los que no proporcionaron datos al INEGI (898) corresponden en un 69.0% a municipios de Chiapas (98), Guerrero (74), Oaxaca (46), Puebla (211) y Veracruz (191) que, en general, tienen ingresos propios bajos y dependen en un alto grado de las transferencias federales, entre ellas las del FORTAMUN-DF.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dicha información se reporta únicamente para 1,554 municipios, de los 2,452 existentes en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

El destino de este fondo está definido en el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual establece que sus recursos se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, 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.

En 2019, el FORTAMUN-DF tuvo un monto aprobado, de acuerdo con la Cuenta Pública de este ejercicio, de 84,263,551.8 miles de pesos, es decir, el 9.6% de incremento en términos reales, en relación con 2018.

Su importe anual está determinado en el artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, que señala que será equivalente al 2.35% de la Recaudación Federal Participable estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Para el caso de la Ciudad de México, dicha proporción es el 0.2123% de esa recaudación.

La cobertura del FORTAMUN-DF es nacional, ya que beneficia a todos los municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México (en 2019 existían 2,452 y 16, respectivamente); sus recursos son asignados a las entidades federativas, para que a su vez los distribuyan y entreguen a esos órdenes de gobierno.

Existe una fórmula para distribuir los recursos de este fondo a las entidades federativas y de éstas a los municipios, por parte de las primeras. Para el caso de las demarcaciones de la Ciudad de México, existe una fórmula específica, que es una variante de la fórmula nacional.

Los recursos del fondo se ministran por la Federación a las entidades federativas de manera mensual, en 12 partes iguales, de acuerdo con el monto asignado a cada entidad. A su vez, su entrega a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se realiza de conformidad con el monto asignado a cada uno, determinado con base en la fórmula establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

La ASF considera importante la fiscalización del proceso de distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, no sólo por parte de la Federación a las entidades federativas, sino también de éstas a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de coadyuvar en la atención de las prioridades de este orden de gobierno.

Para la entrega de los recursos a los municipios, las entidades federativas disponen de un plazo de cinco días, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, considerado a partir de su recepción, una vez ministrados por la Federación.

La normativa del FORTAMUN-DF establece que se difunda la información del proceso de distribución del fondo, por lo que en sus auditorías se verifica que se cumpla con esa disposición, con el fin de apoyar su difusión y transparencia.

La fiscalización de la distribución y entrega de los recursos a las entidades federativas, a los municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se realizó mediante 32 auditorías, una a cada entidad federativa, así como una adicional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como dependencia federal coordinadora del FORTAMUN-DF.

La cobertura de esa revisión comprendió a todas las entidades federativas y municipios del país, así como a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, con lo cual, la ASF busca garantizar que los recursos de ese fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna. La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico de fiscalización del fondo.

La fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FORTAMUN-DF, que la ASF realiza desde hace varios ejercicios, ha coadyuvado en que ese proceso se ajuste cada vez más a los términos establecidos por la normativa; no obstante, en algunas entidades persisten áreas de mejora que se han identificado en las auditorías practicadas, cuya atención se promueve con los entes fiscalizados, mediante las acciones acordadas respectivas.

Por lo mencionado, se reitera la prioridad que la ASF ha asignado a la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FORTAMUNDF a los municipios. Esta auditoría se ubica en ese marco estratégico y en los objetivos definidos para la revisión de ese proceso distributivo.

## **Resultados**

### **Transferencias del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa**

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF) dispuso de dos cuentas bancarias para la recepción y administración de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); una cuenta bancaria la utilizó para los meses de enero a agosto de 2019 y notificó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) el cambio de cuenta para los meses de septiembre a diciembre de ese año.

Las cuentas bancarias utilizadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México fueron productivas y específicas; en ellas se administraron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió de forma mensual y por partes iguales, por concepto del FORTAMUN-DF. Este fondo ascendió a 11,726,430.9 miles de pesos, cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública 2019, en el concepto de aprobado.

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

2. La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2019, un importe de 11,726,430.9 miles de pesos, que significaron

el 100.0% de los recursos del FORTAMUN-DF, de conformidad con el criterio de distribución 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 2019, 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.** Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que de los 11,726,430.9 miles de pesos que se transfirieron al Gobierno del Estado de México por concepto del FORTAMUN-DF, la SF pagó a los municipios un monto líquido de 7,774,825.8 miles de pesos de manera ágil, directa, sin limitaciones, ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios autorizaron para tal efecto y dentro de los 5 días hábiles posteriores a la recepción del recurso por parte del Gobierno del Estado, y los 3,951,605.1 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones aplicadas a 96 municipios del estado (ver resultado 4).

Asimismo, se verificó que, al mes de febrero de 2020, las cuentas bancarias utilizadas por el Gobierno del Estado para la recepción y administración de los recursos del FORTAMUN-DF 2019 no habían sido canceladas y disponían de un saldo remanente de 2,980.3 miles de pesos, no reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE), producto de los rendimientos financieros y de recursos del fondo, que no fueron ejercidos por los municipios, por lo que los reintegraron a la entidad.

El Órgano Interno de Control en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF), inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC/INVESTIGACIÓN/SF/OF/076/2020, por lo que se da como 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, proporcionó la documentación que acredita el reintegro de los recursos por 3,025,604.1 pesos a la TESOFE, con lo que se solventa lo observado.

**4.** Con el análisis de las retenciones aplicadas a los municipios en 2019 por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, se verificó que en 96 municipios de la entidad federativa se llevaron a cabo deducciones con cargo en el FORTAMUN-DF por 3,951,605.1 miles de pesos, de los cuales, 2,978,830.6 miles de pesos fueron para el pago de sus obligaciones federales por los conceptos de derechos para la descarga de aguas residuales, derechos para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y aprovechamientos de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), los cuales fueron aplicados a 76 municipios y 972,774.5 miles de pesos se dedujeron, a 78 municipios, para el cumplimiento de sus obligaciones estatales con la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM).

Asimismo, se dispuso del “Convenio de Coordinación 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”, mediante el cual se norman las referidas retenciones y pagos. De acuerdo con lo establecido en el convenio, se verificó que los 96 municipios a los que se les dedujeron recursos, estuvieron 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.

Igualmente, se proporcionaron los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca “Aguas del Valle de México”, mediante los cuales, se comunicó la autorización de las solicitudes de los municipios de la entidad federativa, para incorporarse a los beneficios de la 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; asimismo, la CONAGUA solicitó a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México, que realizara las retenciones a diversos municipios en términos del referido Convenio de Coordinación; adicionalmente, la entidad fiscalizada remitió las líneas de captura con las que realizó el pago correspondiente. Al respecto, se verificó en los oficios que, en todos los casos, los adeudos correspondían a un plazo mayor de 90 días.

La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México pagó 2,978,830.6 miles de pesos de enero a diciembre de 2019 a la CONAGUA, este monto se correspondió con las retenciones efectuadas a los municipios durante 2019. Cabe señalar que el pago se realizó en los términos establecidos en la cláusula tercera del Convenio de Coordinación suscrito por la CONAGUA y la entidad federativa.

Además, se verificó que la entidad fiscalizada realizó los pagos correspondientes a la Comisión de Aguas del Estado de México, por 972,774.5 miles de pesos, los cuales fueron retenidos a los municipios durante 2019.

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

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el 31 de enero de 2019 se publicó, el “Acuerdo por el que se dan a conocer las variables, fórmula, metodología, distribución y el calendario de las asignaciones por municipio que corresponden al FORTAMUN-DF para el ejercicio fiscal 2019”. Al respecto, se verificó que contenía la fórmula, su respectiva metodología y se justificó cada elemento y el calendario de ministraciones a los municipios.

## **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, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

### **FORTALEZAS**

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

- El Gobierno del Estado dispuso de cuentas bancarias específicas y productivas para la recepción y administración de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF).

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

- La entidad fiscalizada realizó la distribución del FORTAMUN-DF de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

#### **Transferencia y control de los recursos**

- La Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (SF) transfirió oportunamente y en las cantidades correctas los recursos del FORTAMUN-DF 2019 a los municipios del estado.
- La entidad fiscalizada realizó las deducciones por concepto de derechos de aguas nacionales y derechos de descargas de aguas residuales, por las cantidades reportadas en los oficios emitidos por la CONAGUA y por la CAEM.
- La SF efectuó las deducciones por concepto de conducción, cloración de agua potable y suministro de agua en bloque, por las cantidades reportadas en los oficios emitidos por la CAEM.

#### **Transparencia en la distribución de los recursos**

- La SF cumplió en tiempo y forma con las obligaciones en materia de transparencia, sobre el proceso de distribución y ministración de los recursos del FORTAMUN-DF.

### **ÁREAS DE MEJORA**

#### **Transferencia y control de los recursos**

- Al mes de febrero de 2020, existía un saldo remanente de 2,980.3 miles de pesos, en las cuentas bancarias que utilizó el Gobierno Estatal para la recepción y administración de los recursos del FORTAMUN-DF 2019.

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 consistentes en dar seguimiento al proceso de reintegro de los recursos federales a la TESOFE en tiempo y forma, y una vez que la cuenta bancaria se encuentre con saldo cero, ésta se cancele a la brevedad posible, con lo que se solventa lo observado.

### ***Recuperaciones Operadas***

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 3,025,604.10 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

### ***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 municipios del estado de México, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 11,726,430.9 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 Gobierno del Estado de México realizó, en general, una gestión adecuada del proceso para la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, ya que se dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la administración de los recursos del Fondo, éstos fueron distribuidos de conformidad con la metodología de cálculo establecida; igualmente, la entidad transfirió a sus municipios los recursos del FORTAMUN-DF en el periodo establecido en la normativa y en las cuentas bancarias autorizadas.

Asimismo, existió transparencia en el proceso, ya que se publicó en los medios oficiales la distribución del FORTAMUN-DF del ejercicio fiscal 2019, la fórmula utilizada y su respectiva metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios. No obstante, la gestión de ese proceso presentó una insuficiencia, ya que en la cuenta bancaria utilizada por el Gobierno Estatal para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF 2019, existió un saldo remanente de 2,980.3 miles de pesos que no fueron reintegrados a la TESOFE en la fecha establecida por la normativa.

En conclusión, el Gobierno del Estado de México cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios

de la entidad federativa, excepto por el área de oportunidad identificada para mejorar la eficiencia de dicho proceso.

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

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

***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).