

Gobierno del Estado de Baja California Sur

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: 2020-A-03000-19-0535-2021

535-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	583,273.8
Muestra Auditada	583,273.8
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) 2020, aportados por la Federación al estado de Baja California Sur, por 583,273.8 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) se creó e incorporó en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal a partir del ejercicio 1998; año en el que se modificó esa ley para adicionar el referido capítulo e instituir las aportaciones federales para las entidades federativas y municipios. Sus recursos se prevén anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el Ramo General 33.

En la iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada al Congreso en noviembre de 1997, para modificar esa ley y constituir las aportaciones federales, no se consideraba al FORTAMUN-DF y fue la Cámara de Diputados la que dictaminó su creación.

El FORTAMUN-DF representa una proporción importante de los ingresos totales de los municipios; en 2019, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), constituyó el 17.2% de éstos, sin incluir el concepto de financiamiento.

Por grado de rezago social de los municipios, la importancia del FORTAMUN-DF en sus ingresos totales es como sigue: en 2019, en los de muy alto grado de rezago, este fondo significó el 11.8% de esos ingresos; en los de alto grado de rezago social, representó el

14.9%; en los de grado medio, fue el 17.2%; en los de grado bajo, el 17.7%, y en los de grado muy bajo, el 17.5%.¹

De acuerdo con esos valores, no se aprecia un vínculo significativo entre la importancia del fondo en los ingresos de los municipios y su grado de rezago social, debido a que el FORTAMUN-DF se distribuye con base en el número de habitantes de las entidades federativas, municipios y alcaldías, independientemente de las condiciones de rezago social de su población.

Los conceptos en los que pueden aplicarse los recursos de este fondo son diversos y no están acotados de manera rigurosa, ya que el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) establece que 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. De acuerdo con lo anterior, se definen prioridades, pero no se limita su destino.

Por lo anterior, el FORTAMUN-DF es importante para los municipios, ya que los apoya en la atención de los múltiples requerimientos que implica la gestión de las administraciones municipales; además, la diversidad y flexibilidad de sus destinos significan también un coadyuvante destacado en ese sentido.

El importe aprobado del FORTAMUN-DF en 2020 fue de 86,970,527.0 miles de pesos, que significó un aumento del 0.1%, en términos reales, respecto de su monto en 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 36, establece el criterio para determinar el importe del fondo en cada ejercicio; para tal fin, indica que su importe será el equivalente del 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 la referida recaudación.

La relación del FORTAMUN-DF con la Recaudación Federal Participable es únicamente referencial, a efecto de determinar el importe del fondo en cada ejercicio y es exclusivamente con la recaudación estimada en la citada ley. En ese sentido, este fondo no es objeto de los ajustes cuatrimestrales ni final como es el caso de las participaciones federales, de acuerdo con las cifras efectivas que presenta esa variable en el ejercicio fiscal respectivo.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

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 2020, existían 2,452 municipios y 16 alcaldías); sus recursos se asignan a las entidades federativas; y 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 cuenta 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 12 ministraciones mensuales y en partes iguales conforme a un calendario publicado. Las entidades disponen, a su vez, de un plazo de 5 días hábiles, posteriores a la recepción del fondo, para su ministración a los municipios y 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, tanto por parte de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, ya que ese proceso es una premisa fundamental para el cumplimiento de los objetivos del fondo.

La fiscalización de ese proceso, en la Cuenta Pública 2020 se llevó a cabo por medio de una auditoría a la SHCP, como coordinadora del fondo en el ámbito federal, así como una auditoría a cada entidad federativa, en total 33 revisiones. Con ello, la ASF busca garantizar que los recursos de ese fondo se distribuyan y entreguen de manera adecuada y oportuna. La presente auditoría se comprende en ese marco estratégico de fiscalización del FORTAMUN-DF.

Resultados

Transferencias del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que, para la recepción del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), la Secretaría de

Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur dispuso de una cuenta bancaria específica y productiva en la que manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, los cuales ascendieron a 583,273.8 miles de pesos.

Esta cifra coincide con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado, y con el Anexo 26 del 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 2020, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 3 de enero de 2020.

Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF

2. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2020, los recursos del FORTAMUN-DF por 583,273.8 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos transferidos por la Federación, de conformidad con la fórmula de distribución, las variables y los montos contenidos en el “Acuerdo por el cual se determinan los criterios y se da a conocer el calendario de las ministraciones por concepto de las asignaciones correspondientes para la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del Ramo General 33, para los Municipios del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal de 2020”.

Asimismo, se distribuyeron 20.4 miles de pesos entre los municipios del estado, en el ejercicio 2020, por concepto de rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria específica del FORTAMUN-DF, con base en los mismos criterios de distribución del fondo.

Transferencia y Control de los Recursos

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que de los recursos totales por 583,273.8 miles de pesos del FORTAMUN-DF 2020, se transfirieron 536,123.7 miles de pesos directamente, de manera ágil y sin limitaciones ni restricciones, de la cuenta bancaria del fondo a los municipios de la entidad, de enero a diciembre de 2020, a las cuentas bancarias que éstos autorizaron para tal efecto.

También se transfirieron a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) 47,148.4 miles de pesos, que correspondieron a deducciones y afectaciones de los cinco municipios del estado, por concepto del pago de derechos por aprovechamiento de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores, a favor de la CONAGUA; no obstante, al cierre de ese ejercicio fiscal, se presentó una diferencia de 1.7 miles de pesos no pagados al municipio de Comondú, como se muestra en la tabla siguiente:

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
 PAGOS Y DEDUCCIONES DEL FORTAMUN-DF EFECTUADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO
 CUENTA PÚBLICA 2020
 (MILES DE PESOS)

Núm.	Municipio	Cálculo ASF ^{1/} (A)	Pagado al municipio (B)	Descuento CONAGUA (C)	Total (D) = (B) + (C)	Diferencias (E) = (A) – (D)
1	La Paz	223,397.0	203,041.9	20,355.2	223,397.0	-
2	Comondú	59,442.4	55,492.4	3,948.3	59,440.7	1.7
3	Mulegé	49,290.4	47,610.1	1,680.2	49,290.4	-
4	Los Cabos	235,651.9	217,599.8	18,052.1	235,651.9	-
5	Loreto	15,492.2	12,379.5	3,112.7	15,492.2	-
	Total	583,273.8	536,123.7	47,148.4	583,272.1	1.7

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la entidad fiscalizada.

1/ Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Nota: Las sumas pueden no coincidir por efecto del redondeo de cifras.

De acuerdo con lo anterior, no se transfirieron al municipio de Comondú recursos del fondo por 1.7 miles de pesos.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo, de enero a abril de 2020, ascendieron a 20.5 miles de pesos, de los cuales, la entidad fiscalizada sólo pagó 20.4 miles de pesos a los municipios del estado, el 18 de diciembre de 2020. La diferencia por 0.1 miles de pesos correspondió a rendimientos financieros de mayo a diciembre de 2020, los cuales se reintegraron a la TESOFE junto con los 1.7 miles de pesos que no se transfirieron al municipio de Comondú. En tal sentido, la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE un total de 1.8 miles de pesos, el 19 de abril de 2021.

En el transcurso de la auditoría y como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Gobierno del Estado canceló la cuenta bancaria específica en la que se manejaron los recursos del FORTAMUN-DF 2020, el 19 de abril de 2021.

El Órgano Interno de Control en el Gobierno del Estado de Baja California Sur inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente número CG/EPRA/039/2021, por lo que se da como promovida esta acción.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

4. En relación con los recursos del FORTAMUN-DF 2020 descontados a los municipios, el artículo 13 Sexties, párrafo último, de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur, establece que las aportaciones con cargo en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos

y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales, en términos de lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Con la revisión de los oficios de notificación de participaciones y aportaciones federales, formulados por la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur y entregados a los municipios de la entidad, se verificó que en los cinco municipios del estado se llevaron a cabo afectaciones con cargo en el FORTAMUN-DF 2020, para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos de aguas nacionales y derechos de descargas de aguas residuales de la CONAGUA, por 47,148.4 miles de pesos, los cuales se le pagaron a ésta en su totalidad, como se muestra a continuación:

GOBIERNO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR
 PAGOS EFECTUADOS A LA CONAGUA POR CUENTA DE LOS MUNICIPIOS PARA EL
 CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE DERECHOS DE AGUAS
 NACIONALES Y DERECHOS DE DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES
 CUENTA PÚBLICA 2020
 (MILES DE PESOS)

Núm.	Municipio	Monto Descontado CONAGUA	Monto Pagado a la CONAGUA	Diferencia
		(A)	(B)	(C)=(A)-(B)
1	La Paz	20,355.2	20,355.2	-
2	Comondú	3,948.3	3,948.3	-
3	Mulegé	1,680.2	1,680.2	-
4	Los Cabos	18,052.1	18,052.1	-
5	Loreto	3,112.7	3,112.7	-
	Total	47,148.4	47,148.4	-

FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por la entidad fiscalizada.

Nota: Las sumas pueden no coincidir por efecto del redondeo de cifras.

La entidad fiscalizada proporcionó el Convenio de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por medio de la Comisión Nacional del Agua, y el Gobierno del Estado de Baja California Sur, 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, con el cual se verificó que los cinco municipios a los que se les afectaron sus recursos por los conceptos antes referidos, están incorporados en el programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que se publicó, el 31 de enero de 2020, en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, el Acuerdo mediante el cual se determinan los criterios y se da a conocer el Calendario de las Ministraciones por concepto de las asignaciones correspondientes para la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del Ramo General 33, para los Municipios del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal de 2020, el cual contiene el porcentaje de distribución, el importe y el calendario de ministración a los municipios, así como la fórmula y su respectiva metodología para la distribución de los recursos del fondo entre los municipios del estado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), entre los municipios del estado; el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FORTAMUN-DF a la Entidad Federativa

- Se dispuso de una cuenta bancaria específica, en la cual se administraron exclusivamente los recursos del fondo del ejercicio 2020.

Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF

- El cálculo y distribución de los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa fue correcto y de conformidad con la normativa aplicable.

Transferencia y Control de los Recursos

- Se pagó a cuatro municipios de la entidad federativa, el importe que por ley les correspondió del FORTAMUN-DF de 2020, con base en los criterios de distribución establecidos por la normativa.
- Se les pagaron a los municipios del estado los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria específica del fondo; el saldo restante, al cierre del ejercicio, se reintegró a la TESOFE.

- Se canceló la cuenta bancaria específica en la que se manejaron los recursos del FORTAMUN-DF de 2020.
- Los pagos a los terceros, por las afectaciones realizadas a los municipios del estado, con cargo en sus recursos del FORTAMUN-DF, fueron realizados a la CONAGUA, de conformidad con la normativa.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- Se dispuso de controles para asegurar la publicación, dentro del plazo establecido por la normativa, del “Acuerdo mediante el cual se determinan los criterios y se da a conocer el Calendario de las Ministraciones por concepto de las asignaciones correspondientes para la distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del Ramo General 33, para los Municipios del Estado de Baja California Sur para el Ejercicio Fiscal de 2020”, el cual incluyó la fórmula de distribución, su respectiva metodología y el calendario de ministración de esos recursos.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y Control de los Recursos

- Existen algunas insuficiencias en los mecanismos de control para asegurar el pago total a los municipios de la entidad federativa, de acuerdo con los criterios de distribución del FORTAMUN-DF.

Otros procesos relacionados con el pago, ministración y difusión de los recursos del FORTAMUN-DF

- En la auditoría número 498-DS-GF de la Cuenta Pública 2019, el Gobierno del Estado de Baja California Sur instruyó, entre otras acciones de control, formalizar y publicar un manual de procedimientos actualizado que contenga el proceso de cálculo, distribución y pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado, incluidas sus deducciones, en el que se establezca detalladamente el proceso que realizan las áreas involucradas que participan en éste. No obstante, no proporcionó evidencia de su publicación, en los medios oficiales de difusión, motivo por el cual se generó la Recomendación 2019-A-03000-19-0498-01-001, que señala lo siguiente:

“Para que el Gobierno del Estado de Baja California Sur publique, en los medios oficiales de difusión, un manual de procedimientos actualizado del proceso de cálculo, distribución, liquidación, ministración y pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del estado, incluidas sus deducciones, en el que se establezca detalladamente el proceso que realizan las áreas involucradas que

participan en éste, así como en el de difusión de la información prevista por la normativa.”

Al respecto, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de las ASF, la entidad fiscalizada evidenció que el manual de procedimientos referido se encuentra en proceso de revisión, validación y aprobación, por parte de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur.

Además, instruyó realizar las acciones necesarias para garantizar el pago a los municipios del estado de todos los recursos que les corresponden del FORTAMUN-DF.

De acuerdo con lo anterior y después de analizada la documentación referida, se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas y Cargas Financieras

Se determinó un monto por 1,830.00 pesos, en el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 1,830.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 151.81 pesos se generaron por cargas financieras.

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 del cálculo, 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 Baja California Sur, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 583,273.8 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.

La gestión de ese proceso presentó avances en el cumplimiento de la normativa que lo regula, su transparencia y sus resultados; no obstante, hubo algunas insuficiencias en los mecanismos de control para asegurar el pago total de los recursos del fondo a un municipio del estado, de acuerdo con los criterios de distribución del FORTAMUN-DF 2020.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Baja California Sur, en general, cumplió con las disposiciones normativas respecto del cálculo, distribución y ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

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 Dirección General de Ingresos y la Tesorería General del Estado, de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Baja California Sur.