

## **Gobierno del Estado de Durango**

### **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-10000-19-0749-2021

749-DS-GF

#### ***Alcance***

|                                 | <b>EGRESOS</b> |
|---------------------------------|----------------|
|                                 | Miles de Pesos |
| Universo Seleccionado           | 1,245,708.0    |
| Muestra Auditada                | 1,245,708.0    |
| 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 2020, aportados por la Federación al estado de Durango por 1,245,708.0 miles de pesos; el importe revisado representa 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%.<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> 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. La Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango (SFA-Durango) dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que recibió y administró exclusivamente los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento

de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), que la Federación le transfirió mensualmente, por partes iguales, los cuales ascendieron a 1,245,708.0 miles de pesos, que se correspondieron con el monto reportado como aprobado para el fondo en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2020. Asimismo, se comprobó la cancelación de esa cuenta, una vez que se transfirieron todos los recursos del fondo a los municipios de la entidad.

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

2. La SFA-Durango distribuyó entre los municipios de la entidad, en el ejercicio 2020, los recursos del FORTAMUN-DF por 1,245,708.0 miles de pesos, en proporción directa al número de habitantes de cada uno, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Ese importe se corresponde con el monto contenido en el "Acuerdo en virtud del cual 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 para el ejercicio fiscal 2020", publicado el 28 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango y en el "Alcance al Acuerdo publicado el 28 de enero de 2020 en el Periódico Oficial del Estado No. 3 ext., en virtud del cual se dio 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 para el ejercicio fiscal 2020, para dar a conocer la metodología de cálculo, fórmulas y descripción de variables, con la finalidad de que sean evidentes las operaciones aritméticas que se realizan para la distribución del este fondo", publicado en el Periódico Oficial del Estado de Durango el 3 de septiembre de 2020.

### **Transferencia y Control de los Recursos**

3. Respecto de las transferencias de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios, el Gobierno del Estado de Durango presentó la documentación siguiente:

- Estados bancarios de la cuenta que la SFA-Durango utilizó para el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.
- Auxiliares y pólizas contables de enero a diciembre de 2020.
- Oficios mediante los cuales los municipios informaron a la SFA-Durango los datos de la cuenta bancaria para la recepción de los recursos del fondo.
- Liquidaciones emitidas por la SFA-Durango en las que informó el monto que correspondió a cada uno de los municipios de manera mensual, firmadas de aceptación por cada municipio, mediante las cuales se acredita la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF.

Con el análisis de la documentación anterior, se verificó que los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron, en partes iguales, de enero a diciembre de 2020, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a los 39 municipios de la entidad, en el plazo establecido en la normativa y en las cuentas bancarias autorizadas por los municipios para tal efecto.

El total asignado a los municipios fue de 1,245,708.0 miles de pesos, del cual, se destinaron 7,277.6 miles de pesos para el pago de afectaciones y deducciones, por lo que el total transferido a los municipios fue de 1,238,430.4 miles de pesos. Además, el importe asignado y transferido a los municipios se correspondió con el obtenido de la aplicación de la fórmula establecida en la normativa.

**4.** En la cuenta bancaria específica y productiva en la que la SFA-Durango administró los recursos del FORTAMUN-DF de 2020, se generaron menos de 0.1 miles de pesos por rendimientos financieros, que fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en el plazo establecido en la normativa.

**5.** Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2020 por la SFA-Durango, se verificó que se aplicaron deducciones a 19 municipios de la entidad federativa por 7,277.6 miles de pesos, con cargo en los recursos del FORTAMUN-DF, para el cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos que, por concepto de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales y descargas de aguas residuales, les requirió la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), conforme a lo siguiente:

DEDUCCIONES Y AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL PAGADOS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE DURANGO

CUENTA PÚBLICA 2020

(Miles de pesos)

| Municipio            | Monto distribuido (A) | Deducciones y afectaciones (B) | Monto transferido (C=A-B) |
|----------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------|
| Canatlán             | 23,321.8              | 504.9                          | 22,816.9                  |
| Cuencamé             | 25,141.3              | 88.1                           | 25,053.1                  |
| El Oro               | 8,161.1               | 21.5                           | 8,139.5                   |
| Guadalupe Victoria   | 25,116.4              | 1,717.5                        | 23,399.0                  |
| Mapimí               | 18,813.9              | 1,519.9                        | 17,293.9                  |
| Nazas                | 9,198.2               | 106.1                          | 9,092.2                   |
| Nombre de Dios       | 13,980.9              | 186.9                          | 13,793.9                  |
| Nuevo Ideal          | 19,364.8              | 384.1                          | 18,980.7                  |
| Pánuco de Coronado   | 8,724.7               | 134.6                          | 8,590.2                   |
| Peñón Blanco         | 7,753.6               | 45.6                           | 7,707.9                   |
| Pueblo Nuevo         | 35,791.3              | 1,200.3                        | 34,590.9                  |
| Rodeo                | 9,622.0               | 23.2                           | 9,598.8                   |
| San Dimas            | 13,760.1              | 29.9                           | 13,730.1                  |
| San Juan del Río     | 9,049.2               | 26.8                           | 9,022.4                   |
| Santiago Papasquiaro | 34,417.6              | 266.8                          | 34,150.8                  |
| Súchil               | 4,502.9               | 155.4                          | 4,347.5                   |
| Tepehuanes           | 7,851.5               | 24.1                           | 7,827.5                   |
| Tlahualilo           | 16,253.3              | 362.3                          | 15,891.0                  |
| Vicente Guerrero     | 15,519.2              | 479.6                          | 15,039.6                  |
| <b>Total*</b>        | <b>306,343.7</b>      | <b>7,277.6</b>                 | <b>299,065.9</b>          |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la entidad fiscalizada.

\* Corresponde únicamente a la suma de los importes de los municipios en los que se aplicaron las deducciones.

Los conceptos por los que se aplicaron deducciones a los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios de la entidad federativa se encuentran justificados y las deducciones efectuadas se pagaron al tercero correspondiente, de acuerdo con lo siguiente:

- En el artículo 5, fracción VII, de la Ley de Deuda Pública del Estado de Durango y sus Municipios se establece que los recursos del FORTAMUN-DF pueden afectarse por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y descargas de aguas residuales.

- El 8 de octubre de 2014, se formalizó el "Convenio de Coordinación que celebra por una parte el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el ejecutivo del Estado libre y soberano del Estado de Durango, con objeto de 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".
- De acuerdo con lo establecido en el convenio, los 19 municipios de la entidad federativa a los que se les aplicaron las deducciones están incorporados al programa de regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.
- Con los oficios remitidos por los Organismos de Cuenca de Pacífico Norte y Cuencas Centrales del Norte, mediante los cuales solicitan a la SFA-Durango las retenciones en términos del referido convenio de coordinación, se verificó que, en todos los casos, los adeudos correspondieron a un plazo mayor de 90 días.
- La SFA-Durango aplicó correctamente las retenciones solicitadas por la CONAGUA a los recursos del FORTAMUN-DF de los municipios y le pagó los recursos una vez que la Federación los transfirió a la cuenta bancaria específica, dentro del plazo establecido por la normativa.
- En el auxiliar contable de la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF, se verificó que los montos registrados corresponden a los importes de las líneas de captura generadas por la CONAGUA.

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

6. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que fueron publicados, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el 28 de enero de 2020, el "Acuerdo en virtud del cual 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 para el ejercicio fiscal 2020" y el "Acuerdo en virtud del cual se da a conocer la calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al ramo 33, de los fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal del año 2020", en los que se presentan las variables, la metodología de distribución y el monto total de los recursos del FORTAMUN-DF, así como el calendario de ministraciones a los municipios de la entidad.

Además, se verificó la publicación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, el 3 de septiembre de 2020, del "Alcance al Acuerdo publicado el 28 de enero de

2020 en Periódico Oficial del Estado no. 3 ext, en virtud del cual se dio 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 para el ejercicio fiscal 2020, para dar a conocer la metodología de cálculo, fórmulas y descripción de variables, con la finalidad de que sean evidentes las operaciones aritméticas que se realizan para la distribución de este fondo"; en este documento, la entidad fiscalizada difundió la fórmula para el cálculo de los recursos que correspondieron a cada municipio en el ejercicio fiscal 2020.

### **Fortalezas y Áreas de Mejora**

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados en la gestión de los procesos de recepción, distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa, el pago de los recursos, la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con ese proceso presentaron las fortalezas siguientes:

#### **FORTALEZAS**

##### **Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa**

- Se dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF.

##### **Distribución de los recursos FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad**

- La entidad fiscalizada distribuyó los recursos del FORTAMUN-DF de acuerdo con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

##### **Pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios**

- Los pagos a los municipios se realizaron en las cuentas bancarias autorizadas por éstos.
- La entidad fiscalizada dispuso de las constancias de liquidación firmadas y selladas por las presidencias municipales, con las que se acreditó la entrega y recepción de los recursos.
- La transferencia de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios se realizó en el plazo establecido en la normativa.
- Se justificaron las deducciones aplicadas a los recursos del FORTAMUN-DF que correspondían a los municipios.
- Los recursos que la entidad fiscalizada descontó a los municipios fueron transferidos al tercero correspondiente.



- La SFA-Durango reintegró a la TESOFE los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria específica del FORTAMUN-DF, en el plazo establecido en la normativa.

#### **Generación, entrega y difusión de la información**

- La fórmula, la variable, el calendario y los montos de ministraciones utilizados para la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF, entre los municipios, fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.
- Los montos distribuidos a los municipios coinciden con los reportados en las publicaciones realizadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

#### **Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores**

- La entidad dispone de un flujograma en el que se identifican las áreas involucradas en los procesos de recepción, la distribución, el pago y la publicación de los recursos de FORTAMUN-DF a los municipios.
- La SFA-Durango tiene publicada su estructura orgánica en su página oficial de internet.

#### **Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones**

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades.

#### **Dictamen**

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la 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 Durango, por parte del Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,245,708.0 miles de pesos, que representó 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 entidad fiscalizada realizó, en general, una gestión adecuada de los procesos de recepción y distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa; pago de los recursos; difusión de la información y otras actividades vinculadas con esos procesos.

La Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la administración de los recursos del FORTAMUN-DF; asimismo, distribuyó los recursos de acuerdo con la variable y el criterio de distribución establecidos en la normativa, los cuales se correspondieron con los montos publicados en el Periódico Oficial del Estado.

Adicionalmente, la entidad transfirió a los municipios los recursos del FORTAMUN-DF en las cuentas bancarias autorizadas por éstos; los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria empleada por la entidad fiscalizada fueron reintegrados a la TESOFE en el plazo establecido en la normativa; asimismo, resguardó la documentación que justifica las deducciones y afectaciones a los recursos del fondo y realizó la transferencia de las retenciones a los terceros correspondientes.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Durango cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución, ministración, retenciones efectuadas, publicación y difusión de la información, relacionadas con el FORTAMUN-DF.

***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***

Las direcciones de Tesorería; de Gasto Público; de Inversión Pública y Programas Federales; y de Política y Análisis de Ingresos, todas adscritas a la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado de Durango (SFA-Durango).