

Gobierno del Estado de Puebla

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-21000-19-1125-2021

1125-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	4,370,307.6
Muestra Auditada	4,370,307.6
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 Puebla por 4,370,307.6 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%.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.

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);

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.

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 cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.

A su vez, las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios, en proporción directa al número de habitantes de cada uno de los municipios y alcaldías.

En el caso de las alcaldías, se considerará lo siguiente: el 75.0% correspondiente a cada una será asignado conforme al criterio del factor de población residente, y el 25.0% al factor de población flotante, con las cifras publicadas por el INEGI.

La Federación entrega a las entidades federativas, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), los recursos del fondo, en 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 Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla dispuso de una cuenta bancaria productiva específica, en la que administró exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), los cuales ascendieron a 4,370,307.6 miles de pesos,

que se correspondieron con la cifra reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado.

Asimismo, se verificó que se les transfirieron a los municipios todos los recursos que se recibieron del FORTAMUN-DF, así como los rendimientos financieros generados (ver resultado 3); en ese sentido, el ejercicio fiscal se cerró sin disponibilidad de recursos en esa cuenta, por lo que se canceló mediante un documento emitido por el banco BBVA Bancomer el 8 de enero de 2021.

Distribución de los Recursos del FORTAMUN-DF

2. En el ejercicio 2020, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla distribuyó los 4,370,307.6 miles de pesos recibidos del FORTAMUN-DF entre los 217 municipios de la entidad, de conformidad con el criterio de distribución y las variables establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, así como 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 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.

Igualmente, se verificó que, en 2020, la distribución de los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF se realizó mediante un prorrateo del total de los rendimientos generados cada mes y fueron distribuidos proporcionalmente al importe del fondo que recibió cada municipio mensualmente.

Transferencia y Control de los Recursos

3. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que, en el ejercicio 2020, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla pagó a los 217 municipios, que integran la entidad federativa, 4,370,307.6 miles de pesos por concepto del FORTAMUN-DF, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que notificaron para tal efecto; no les fueron aplicadas deducciones ni afectaciones con cargo en esos recursos.

Se generaron rendimientos financieros por 1,380.5 miles de pesos en la cuenta bancaria que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla utilizó para recibir y transferir los recursos del FORTAMUN-DF. Estos rendimientos fueron entregados a los municipios mensualmente, mediante el mecanismo de prorrateo.

FORTAMUN-DF: RENDIMIENTOS FINANCIEROS
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de Pesos)

MESES	RENDIMIENTOS GENERADOS	RENDIMIENTOS PAGADOS
Enero	505.8	505.8
Febrero	117.9	117.9
Marzo	16.2	16.2
Abril	113.3	113.3
Mayo	91.0	91.0
Junio	91.0	91.0
Julio	91.0	91.0
Agosto	56.7	56.7
Septiembre	92.1	92.1
Octubre	92.1	92.1
Noviembre	56.7	56.7
Diciembre	56.7	56.7
Total	1,380.5	1,380.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

4. El 31 de enero de 2020 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Puebla, el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que hace del conocimiento de los Gobiernos Municipales, el calendario mensual de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), para el Ejercicio Fiscal 2020; el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que se establece la metodología, fórmula, distribución y lineamientos de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), para el Ejercicio Fiscal 2020.

Asimismo, se publicó en esa fecha y medio de difusión, el Acuerdo de la Directora de Deuda Pública en la Unidad de Inversión de la Subsecretaría de Egresos, de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, por el que establece y da a conocer el Calendario de Fechas en que se ministrarán mensualmente a los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, los recursos de los Fondos de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), y para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), para el Ejercicio Fiscal 2020, correspondientes al Ramo General 33, "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios".

En estas publicaciones se difundió el criterio y la metodología de distribución de los recursos del fondo, así como el calendario de su ministración a los municipios. Las cifras publicadas se correspondieron con el importe que se pagó a los municipios.

Fortalezas y Áreas de Mejora

5. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución y ministración del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- En 2020, la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla utilizó una cuenta bancaria productiva y específica para administrar los recursos del FORTAMUN-DF.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

- La entidad fiscalizada realizó la distribución del FORTAMUN-DF de conformidad con el criterio establecido 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 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”.
- La modalidad de distribución entre los municipios de los rendimientos financieros, que se generaron en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF, fue adecuada y se realizó con base en los coeficientes determinados para la asignación del importe del fondo por municipio.

Transferencia y control de los recursos

- En 2020, los recursos del FORTAMUN-DF fueron transferidos oportunamente, en las cantidades correctas y a las cuentas bancarias notificadas por los 217 municipios de la entidad.
- Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva, que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla utilizó para administrar los recursos del FORTAMUN-DF, fueron transferidos a los municipios mensualmente.

En atención a las recomendaciones realizadas por la ASF en la revisión de la Cuenta Pública 2019, a partir de 2020, la entidad fiscalizada informó a los municipios, mediante correo electrónico, los montos a recibir del FORTAMUN-DF y los rendimientos financieros; estos últimos se entregaban en diciembre de manera acumulada y actualmente se ministran mensualmente.

Transparencia en la distribución de los recursos

- La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla 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.

ÁREA DE MEJORA

- El Manual de Procedimientos que utiliza la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla para el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios no se ha actualizado desde mayo de 2019; al respecto, la entidad fiscalizada argumentó que, mientras no exista un nuevo procedimiento, siguen vigentes los últimos publicados; no obstante, es importante su actualización ya que aún se conserva el nombre de la Secretaría de Finanzas y Administración, la cual actualmente tiene otra denominación.

El Gobierno del Estado de Puebla proporcionó el memorándum-circular SPF/DA/0035/2020, de fecha del 22 de octubre de 2020, en el cual la Encargada del Despacho de la Dirección Administrativa de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla solicitó al Subsecretario de Planeación, al Subsecretario de Ingresos, al Subsecretario de Egresos, al Procurador Fiscal, al Director General Jurídico y a la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de esta dependencia, designar a una persona responsable de coordinarse con esa unidad para la elaboración de los Manuales de Organización, de Procedimientos y de Servicios de esta dependencia. Asimismo, para coordinar una capacitación acerca del proceso de elaboración de los manuales y definir fechas compromiso para las entregas; en marzo de 2021, se convocó al personal designado a una reunión para continuar con los trabajos de elaboración de los Manuales de Procedimientos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades.

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 Puebla, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 4,370,307.6 miles de pesos que representaron el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable.

El Gobierno del Estado de Puebla dispuso de mecanismos para garantizar el cumplimiento de la normativa en la recepción, la distribución entre los municipios y el pago de los recursos del FORTAMUN-DF.

Asimismo, se cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que se publicaron los montos distribuidos entre cada municipio, así como el calendario de ministraciones, en los plazos establecidos en la normativa. Además, las cifras publicadas se correspondieron con el importe que se pagó a los 217 municipios.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Puebla realizó una gestión adecuada del proceso de distribución y transferencia de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. 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 Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla.