

## **Gobierno del Estado de Zacatecas**

### **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-32000-19-1482-2021

1482-DS-GF

#### ***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	1,103,456.1
Muestra Auditada	1,103,456.1
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 Zacatecas por 1,103,456.1 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**

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

1. Con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas (SF-Zacatecas), se comprobó 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 entidad federativa dispuso de una cuenta bancaria productiva en la que exclusivamente manejó los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales, los cuales ascendieron a 1,103,456.1 miles de pesos y se correspondieron con la cifra reportada en la Cuenta Pública 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado.

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

2. En el ejercicio 2020, la SF-Zacatecas distribuyó 1,103,456.1 miles de pesos, de los recursos del FORTAMUN-DF, entre los 58 municipios de la entidad, en proporción directa al número de habitantes de cada uno con base en la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; ese monto se correspondió con el publicado en el “Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer la distribución y el calendario de ministración de recursos 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 de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2020”.

Los rendimientos financieros que se generaron en la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF en 2020 se distribuyeron en proporción directa al número de habitantes de cada municipio.

### **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 Zacatecas presentó la documentación siguiente:

- Estados bancarios de la cuenta del Banco BBVA, S.A., que la SF-Zacatecas utilizó para el pago de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios.
- Auxiliares y pólizas contables del periodo de enero a diciembre de 2020.
- Oficios mediante los cuales los municipios informaron a la SF-Zacatecas los datos de la cuenta bancaria para la recepción de los recursos del fondo.
- Los recibos oficiales emitidos por cada uno de los municipios mediante los cuales se acredita la recepción de los recursos del FORTAMUN-DF.

Con la revisión de la documentación anterior, se constató que, de los recursos totales por 1,103,456.1 miles de pesos por concepto del FORTAMUN-DF correspondientes a la Cuenta Pública 2020, se descontaron 24,134.0 miles de pesos por afectaciones que, con cargo en el FORTAMUN-DF, fueron aplicadas a los municipios del estado; en ese sentido, el Gobierno del Estado de Zacatecas transfirió de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a los 58 municipios de la entidad, 1,079,322.1 miles de pesos, de enero a diciembre de 2020, a las cuentas bancarias que indicaron para tal efecto.

En atención a una recomendación de la ASF, determinada en la revisión de la Cuenta Pública 2019, relacionada con las constancias de liquidaciones para informar a los municipios de la entidad el monto que les corresponde del FORTAMUN-DF y de los rendimientos financieros generados, la SF-Zacatecas remitió el memorándum número 043, del 27 de enero de 2021, con el cual informó que a partir del ejercicio fiscal 2021 se elaboran esas constancias.

**4.** En el análisis de los estados de la cuenta bancaria donde se administraron los recursos del FORTAMUN-DF, se identificaron 89.8 miles de pesos de rendimientos financieros generados en el periodo de enero a diciembre de 2020, de éstos, se distribuyó entre los 58 municipios de la entidad 54.9 miles de pesos en junio y 34.9 miles de pesos en diciembre.

En el periodo de enero a marzo de 2021, los municipios de Apulco, Concepción del Oro, Guadalupe y Teúl de González Ortega devolvieron a la SF-Zacatecas rendimientos financieros por 2.8 miles de pesos, los cuales se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE); debido a que los recursos reintegrados pertenecen a los municipios mencionados, la SF-Zacatecas señaló que es responsabilidad de éstos cumplir con las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

**5.** Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2020 por la SF-Zacatecas, se verificó que, en 25 municipios de la entidad federativa, se llevaron a cabo afectaciones por 24,134.0 miles de pesos con cargo en el FORTAMUN-DF para el cumplimiento de sus obligaciones de pago con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales.

Al respecto, el artículo 45 de la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, vigente en el momento de la afectación a los recursos del FORTAMUN-DF, señala que se podrán afectar los recursos como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales conforme lo refiere el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Se dispuso del “Convenio de Coordinación que celebran la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua, y el Gobierno del Estado de Zacatecas, 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 los derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores”, mediante el cual se establecen los mecanismos para realizar el 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.

Los 25 municipios a los que se afectaron sus recursos 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.

El Gobierno del Estado de Zacatecas proporcionó los oficios mediante los cuales los Organismos de Cuenca Lerma Santiago Pacífico, Cuenca Cuencas Centrales del Norte y Cuenca Pacífico Norte de la CONAGUA solicitaron a la SF las retenciones a diversos municipios en términos del referido Convenio de Coordinación; asimismo, entregó los formatos para el pago de contribuciones federales que contienen las líneas de captura para realizar el pago correspondiente. En todos los casos, los adeudos tenían un plazo mayor de 90 días.

Además, los 24,134.0 miles de pesos que fueron retenidos a los municipios se transfirieron a la CONAGUA directamente de la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FORTAMUN-DF, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de las líneas de captura remitidas a la entidad.

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

6. Con el análisis de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el 29 de enero de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el “Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer la distribución y el calendario de ministración de recursos 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 de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2020”, el cual contiene la variable utilizada y el criterio para determinar la distribución de los recursos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones.

### **Fortalezas y Áreas de Mejora**

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad federativa; 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 siguientes:

#### **FORTALEZAS**

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

- Se dispone de un manual del procedimiento que realizan las áreas de la SF-Zacatecas que participan en la distribución y ministración de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios del Estado de Zacatecas.
- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que manejó exclusivamente los recursos del FORTAMUN-DF que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales.

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

- La SF-Zacatecas calculó y distribuyó los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios de la entidad de acuerdo con la normativa.

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

- Los recursos se transfirieron a los municipios dentro de los primeros cinco días hábiles a partir de que la TESOFE realizó el pago del FORTAMUN-DF a la SF-Zacatecas.
- La SF-Zacatecas reintegró a la TESOFE los recursos no ejercidos por los municipios y que fueron devueltos por éstos.
- Existe un control adecuado de la documentación que acredita la entrega de los recursos a los municipios; así como, de las afectaciones que se realizaron para el cumplimiento de sus obligaciones.

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

- El criterio y la variable utilizados para la distribución de los recursos entre los municipios, así como el calendario de ministraciones y los montos, fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.
- Existe coincidencia en los montos distribuidos entre los municipios y los publicados en el periódico oficial del estado.

### **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 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 Zacatecas, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 1,103,456.1 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.

Para la gestión del FORTAMUN-DF la entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que manejó exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales; asimismo, su cálculo y distribución entre los municipios se realizó de conformidad con la normativa.

Los recursos del FORTAMUN-DF se transfirieron directamente de la cuenta del fondo a los municipios de la entidad dentro de los primeros cinco días hábiles a partir de que la TESOFE realizó el pago a la entidad, como lo establece la normativa.

Asimismo, los recursos que fueron retenidos a los municipios se transfirieron a la Comisión Nacional del Agua, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de las líneas de captura remitidas a la entidad.

El “Acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo del Estado por el que se da a conocer la distribución y el calendario de ministración de recursos 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 de Zacatecas para el Ejercicio Fiscal 2020” contiene la variable y el criterio utilizados para determinar la distribución de los recursos, así como el calendario de ministraciones a cada municipio.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Zacatecas cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración 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

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 Presupuesto, de Egresos, de Tesorería y de Contabilidad, adscritas a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas (SF-Zacatecas).