

**Gobierno del Estado de Morelos****Distribución de las Participaciones Federales**

Auditoría De Cumplimiento: 2021-A-17000-19-1183-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1183

Los Criterios de Selección, Objetivo y Procedimientos de auditoría aplicados, se pueden consultar a través del Marco de Referencia "Distribución de las Participaciones Federales", mediante el siguiente código QR:

***Alcance***

|                                 | <b>EGRESOS</b> |
|---------------------------------|----------------|
|                                 | Miles de Pesos |
| Universo Seleccionado           | 2,915,035.2    |
| Muestra Auditada                | 2,915,035.2    |
| Representatividad de la Muestra | 100.0%         |

Respecto de los 2,915,035.2 miles de pesos de las participaciones federales, transferidos por la Federación al estado de Morelos durante el ejercicio 2021, para su distribución entre los municipios, se seleccionó para su revisión una muestra de 2,915,035.2 miles de pesos, que significaron el 100.0% de esos recursos.

Adicionalmente, se revisó la distribución y pago a los municipios de 32,358.3 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), por lo que el monto total auditado fue de 2,947,393.5 miles de pesos.

***Antecedentes***

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF), emitida el 27 de diciembre de 1978, que inició su vigencia a partir de 1980, tuvo como objeto principal la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mediante el cual se establecieron las normas para el adecuado funcionamiento del proceso de captación y distribución ordenada y equitativa de los ingresos fiscales entre los tres órdenes de gobierno.

Con la creación del SNCF, además de hacer más eficiente la recaudación de impuestos, se buscó simplificar el sistema fiscal del país, con objeto de no superponer los gravámenes federales, estatales y municipales, y no duplicar las funciones de recaudación y vigilancia que existían antes de su instrumentación.

La base del SNCF consiste en que, mediante un Convenio de Adhesión y sus anexos, las entidades federativas, municipios y alcaldías suspenden o derogan el cobro de impuestos y derechos locales, para cederlo a la Federación, a cambio de hacerles partícipes de una parte de los ingresos obtenidos por un conjunto de impuestos y derechos establecidos y normados por la LCF.

Las transferencias de recursos que provienen del SNCF se denominan Participaciones Federales, y se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de cada ejercicio fiscal, dentro del Ramo General 28 denominado “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios” y forman parte del gasto federalizado.

Los términos de la adhesión de las entidades federativas al SNCF, es decir, sus derechos y compromisos, así como las participaciones a las cuales tiene derecho recibir, están contenidos, para cada entidad, en los documentos normativos siguientes:

- El Convenio de Adhesión respectivo, así como en sus anexos, celebrados en 1979 y vigentes a partir de 1980.
- El Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF), incluidos sus anexos, los cuales tienen como finalidad compartir con los gobiernos locales funciones de administración de los ingresos federales coordinados y el ejercicio de las facultades en materia fiscal. Los ingresos por este mecanismo se denominan Incentivos Económicos.<sup>1</sup>
- La Ley de Coordinación Fiscal prevé la metodología de la distribución de los fondos e incentivos establecidos para el pago de las participaciones federales a las entidades federativas.

En ese contexto, en 2021, el Gasto Neto Total de la Federación fue de 6,748,950.7 millones de pesos (mdp), de los cuales 2,014,044.6 mdp correspondieron al Gasto Federalizado, de este último, las participaciones federales significaron el 45.5% (917,232.6 mdp).

Para las entidades federativas, las participaciones federales constituyen una parte destacada de sus ingresos; en 2021 significaron el 36.7% de éstos y si se incluye el FEIEF el 37.1%; asimismo, significan una fuente relevante de ingreso de los municipios; en 2021

---

<sup>1</sup> Son recursos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrados entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, en los cuales se fijan las percepciones que recibirán esas entidades o sus municipios. También se especifican los ingresos de que se trate, las facultades que ejercerán y sus limitaciones.

representaron, en promedio, el 40.1% de sus ingresos totales y si se incluye el FEIEF el 40.6%, sin incluir el concepto de financiamiento.<sup>2</sup>

En este marco, un concepto fundamental de la LCF es la Recaudación Federal Participable (RFP), la cual se integra por todos los impuestos que obtiene la Federación (entre otros el Impuesto Sobre la Renta, el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios), así como por los derechos de minería, disminuidos por el total de las devoluciones por esas contribuciones y por los conceptos previstos en el artículo 2o. de la LCF.

El monto de la RFP es la base para la determinación de las participaciones federales, respecto de los fondos con los cuales se vincula, en los términos establecidos en la LCF.

En esta ley, así como en otros ordenamientos federales en la materia, se señalan los fondos e incentivos siguientes:

1. Fondo General de Participaciones (FGP);
2. Fondo de Fomento Municipal (FFM);
3. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR);
4. Fondo de Compensación (FOCO);
5. Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI);
6. Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS);
7. 0.136% de la Recaudación Federal Participable;
8. Participaciones a Municipios por donde se Exportan Hidrocarburos;
9. Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel;
10. Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR);
11. Tenencia o Uso de Vehículos (Tenencia);
12. Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN);
13. Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN);
14. Fondo de Compensación REPECOS e Intermedios<sup>3</sup>, y
15. Otros Incentivos.<sup>4</sup>

De los fondos e incentivos que constituyen las participaciones federales, sólo en cuatro se vincula su monto a la RFP; a saber, el FGP por el 20.0%; el FOFIR por el 1.25%; el FFM por el 1.0%; y el Fondo de Participaciones para los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza la entrada al país o salida de los bienes que se importen o exporten, por el 0.136%.

---

<sup>2</sup> La información de los municipios se reporta únicamente para 1,995 municipios, de los 2,455 existentes en el país, ya que es la información que se encuentra disponible en las Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales del INEGI.

<sup>3</sup> Se refiere a los Regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios.

<sup>4</sup> Se refiere a los incentivos económicos derivados de los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, incluido el Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR EBI), el cual se encuentra normado por las disposiciones transitorias de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, artículo segundo, fracción XIII.

Para el resto de los fondos e incentivos la LCF, los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y otra normativa complementaria, definen los elementos para determinar los importes de las participaciones e incentivos correspondientes.

Para garantizar que los gobiernos municipales reciban las participaciones federales que les corresponden, la LCF define la modalidad y los porcentajes mínimos que las entidades federativas deben entregar de los fondos e incentivos participables; no obstante, cada entidad federativa puede determinar un porcentaje superior en su respectiva normativa estatal.

También, en la normativa local se establecen los criterios de distribución para cada fondo e incentivo participable a los municipios o alcaldías, en la mayoría de los casos ese ordenamiento dispone que sea el 20.0% de los recursos asignados, aunque en el caso del FFM es el 100.0%.

En lo que corresponde al Impuesto Sobre la Renta (ISR), los municipios recibirán el total de los recursos que la Federación les reintegró mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), determinado por los sueldos y salarios del personal que laboró en las administraciones municipales, cuyo pago fue financiado con recursos propios o participaciones federales y que además cumplieron con la normativa federal aplicable para la devolución de ese impuesto.

Al respecto, en el caso del FGP, en 2021, la ley respectiva de 11 entidades federativas dispuso que se entregara un mayor porcentaje.

Por ello, de acuerdo con la información de las auditorías practicadas a la distribución de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2021, las 32 entidades federativas pagaron a sus municipios el 20.9% del FGP en promedio, aunque 21 entidades únicamente les asignaron el 20.0% establecido por la LCF.

El FGP es el fondo más importante de las participaciones federales por el monto de recursos que lo conforman. En 2021 este fondo significó el 72.3% del total de las participaciones federales e incentivos pagados por la Federación a las entidades federativas y a los municipios.

Otro mecanismo mediante el cual la Federación entrega recursos a las entidades federativas es el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que tiene por objetivo compensar una eventual baja en los ingresos de las entidades federativas por concepto de participaciones federales, originada por una disminución en la RFP respecto de la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Estos recursos se distribuyen entre las entidades federativas y de éstas a los municipios, en el mismo porcentaje de los fondos que compensan; a saber, el FGP, el FFM, el FOFIR y las participaciones por el 0.136% de la Recaudación Federal Participable.

De acuerdo con las reformas constitucionales realizadas el 27 de mayo de 2015, así como de los artículos 47 y 50, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es responsable de fiscalizar las participaciones federales.

En ese sentido, la ASF consideró para la fiscalización de la distribución y pago de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2021, realizar las auditorías siguientes:

- Una auditoría a la SHCP para constatar que la distribución y pago de las participaciones federales a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios o alcaldías de la Ciudad de México se realizó de conformidad con la LCF y demás disposiciones jurídicas aplicables.
- Una auditoría a cada entidad federativa.

La fiscalización de la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios por la ASF, además de cumplir un mandato constitucional y de la LFRCF, busca apoyar que esos procesos sean transparentes y se apliquen de conformidad con la ley. Por ello, un apartado fundamental de los informes de auditoría es la identificación de fortalezas y áreas de mejora de esos procesos, cuya atención contribuya a que sean cada vez más eficientes y transparentes; en ese sentido, se acuerdan con los gobiernos de las entidades federativas las acciones para atender las áreas de mejora presentadas en los procesos fiscalizados, a fin de apoyar su desarrollo ajustado a la normativa.

Al respecto, en el marco de la revisión de las Cuentas Públicas de 2016 a 2021, la ASF ha realizado 33 auditorías a la distribución de las participaciones federales en cada año; una por entidad federativa, así como una a la SHCP, lo que permite tener una visión integral de ese proceso.

En el caso del estado de Morelos, con el fin de conocer los aspectos principales del contexto y antecedentes en los que se realizó la auditoría practicada, cuyos resultados se muestran en este informe de auditoría, a continuación se presentan las acciones más destacadas que se han realizado en tal sentido, a partir de las revisiones de las Cuentas Públicas 2019 y 2020.

- **En la distribución de los recursos de las participaciones federales**

Se promovieron modificaciones a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, a efecto de establecer porcentajes y criterios de distribución entre los municipios de las participaciones federales por el 100.0% de la recaudación que se obtiene del Impuesto Sobre la Renta (ISR), del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN), así como de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel. Anteriormente, éstos no se encontraban especificados en la citada ley, a pesar de que su distribución atendía a las disposiciones federales en la materia.

En relación con los fondos autoliquidables, a partir de diciembre de 2021, se incluyeron los accesorios o recargos del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) en su distribución a los municipios; anteriormente, y debido a que no se consideraban como distribuibles estos accesorios del impuesto en la entidad federativa, no se llegaba a la repartición mínima del 20.0% que establece la LCF.

- **En la transferencia y control de los recursos**

La entidad fiscalizada desarrolló mecanismos de control respecto de la integración de la información que sustenta la administración de los recursos, con base en un sistema informático que relaciona los auxiliares contables y órdenes de pago con información de la distribución y ministración de participaciones federales a los municipios, por ejemplo, la institución bancaria, fecha y monto de los depósitos, incluidos los pagos a terceros.

Otro aspecto a destacar se relaciona con las deducciones aplicadas a las participaciones federales de los municipios por concepto del Fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago, con objeto de servir, entre otros fines, como mecanismo de recepción de un porcentaje de participaciones federales, así como mecanismo de pago de las obligaciones que deriven de los créditos contratados por los municipios, en donde se afectaba a fondos no estipulados en los contratos correspondientes, o bien, no permitidos por la LCF; esta situación ya no se presentó en la revisión de la Cuenta Pública 2021.

- **En la generación, entrega y difusión de la información**

En materia de transparencia, se observó un buen avance como resultado de las recomendaciones de la ASF, ya que se corrigieron las irregularidades detectadas hasta la Cuenta Pública 2020 referentes a que la publicación de los montos estimados se presentaba en miles de pesos, no en pesos, como lo establece la normativa, y que en las publicaciones trimestrales de las participaciones federales pagadas a los municipios había diferencias entre las cifras publicadas respecto de las efectivamente transferidas.

De acuerdo con lo anterior, la entidad fiscalizada y la ASF han trabajado conjuntamente en el diseño e implementación de estrategias orientadas tanto a la corrección, como a la prevención de las debilidades identificadas en la gestión de la distribución y pago de las participaciones federales en la entidad federativa.

Es conveniente continuar con la supervisión de las actividades vinculadas con la distribución y pago de los recursos a los municipios, mediante la revisión, actualización y documentación de los procesos y subprocesos involucrados. Igualmente, deben fortalecerse las áreas respectivas, con el personal necesario, la capacitación y supervisión continua para disminuir los riesgos del proceso.

**Resultados****Transferencias de las Participaciones Federales a la Entidad Federativa**

1. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se verificó que la entidad federativa recibió, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, por concepto de participaciones federales (incluidos otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal), un importe de 12,160,298.6 miles de pesos.

En 2021, debido a la disminución de la Recaudación Federal Participable, respecto de su valor estimado en la Ley de Ingresos de la Federación, se activó el fideicomiso denominado Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), que es un fondo del Ramo General 23 (Provisiones Salariales y Económicas); su objetivo es compensar la disminución en las participaciones vinculadas con esa recaudación. En ese ejercicio, el estado de Morelos recibió 140,622.6 miles de pesos del FEIEF.

De acuerdo con lo anterior, en 2021 el estado de Morelos recibió por concepto de participaciones federales y del FEIEF 12,300,921.2 miles de pesos, que se integraron conforme a lo siguiente.

PARTICIPACIONES FEDERALES, INCENTIVOS Y FEIEF PAGADOS AL ESTADO DE MORELOS  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

| Fondo o incentivo  | Ramo 28             | FEIEF <sup>1/</sup> | Total               |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|
| Fondo General de Participaciones   | 9,553,044.4         | 123,527.6           | 9,676,572.0         |
| Fondo de Fomento Municipal   | 594,033.1           | 5,292.2             | 599,325.3           |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación   | 428,785.8           | 11,802.8            | 440,588.6           |
| Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios   | 157,837.0           |                     | 157,837.0           |
| Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel  | 271,790.5           |                     | 271,790.5           |
| Fondo de Compensación  | 25,629.3            |                     | 25,629.3            |
| Fondo del Impuesto Sobre la Renta  | 642,192.7           |                     | 642,192.7           |
| Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos  | 27,606.6            |                     | 27,606.6            |
| Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos  | 133,770.6           |                     | 133,770.6           |
| Fondo de Compensación Repecos e Intermedios  | 16,257.5            |                     | 16,257.5            |
| Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal <sup>2/</sup> | 309,351.1           |                     | 309,351.1           |
| <b>Total</b>   | <b>12,160,298.6</b> | <b>140,622.6</b>    | <b>12,300,921.2</b> |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, estados de cuenta bancarios y Cuenta Mensual Comprobada.

<sup>1/</sup> FEIEF: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

<sup>2/</sup> Incluyen 70,961.9 miles de pesos de Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles.

De los 140,622.6 miles de pesos que recibió la entidad federativa del FEIEF, 28,886.0 miles de pesos corresponden a la compensación anual definitiva 2020; 68,385.9 miles de pesos a la del tercer trimestre y 43,350.7 miles de pesos a la del cuarto trimestre, como se detalla a continuación:

RAMO GENERAL 23: FONDO DE ESTABILIZACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
EN EL ESTADO DE MORELOS  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

| Fondo o incentivo                    | Compensación Anual<br>Definitiva 2020 | 3er Trimestre<br>2021 | 4to Trimestre<br>2021 | Total     |
|--------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|
| Fondo General de Participaciones     | 27,692.7                              | 57,894.1              | 37,940.8              | 123,527.6 |
| Fondo de Fomento Municipal           | 1,028.2                               | 2,528.3               | 1,735.7               | 5,292.2   |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación | 165.1                                 | 7,963.5               | 3,674.2               | 11,802.8  |
| Total                                | 28,886.0                              | 68,385.9              | 43,350.7              | 140,622.6 |

FUENTE: Elaborado por la ASF con los oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP y estados de cuenta bancarios.

## Distribución de las Participaciones Federales por Fondo

### 2. Porcentajes participables a municipios

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (LCHEM), publicada el 31 de diciembre de 2020 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos "Tierra y Libertad", establece en su artículo 6 que los municipios de la entidad recibirán, por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, los porcentajes que se mencionan a continuación:

- 20.0% del Fondo General de Participaciones (FGP), del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), de los incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), así como de su Fondo de Compensación (FOCO-ISAN), del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) y de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel (IEPS por la Venta Final de Gasolinas y Diésel).
- 100.0% del Fondo de Fomento Municipal (FFM), así como de la recaudación que se obtenga del Impuesto Sobre la Renta (ISR), efectivamente enterado a la Federación, correspondiente al salario del personal que preste o desempeñe un servicio personal subordinado en las dependencias del municipio, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paramunicipales, siempre que el salario sea efectivamente pagado por los entes mencionados con cargo a sus participaciones y otros ingresos locales. Para lo anterior, se considera la recaudación que se obtenga por el ISR, una vez descontadas las devoluciones por ese concepto.



- 20.0% de los ingresos que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo.

Cabe destacar, que no se encontraron disposiciones normativas locales que rijan el porcentaje ni el criterio de distribución entre los municipios de la entidad, de los recursos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativa (FEIEF), el cual se distribuyó en los mismos porcentajes y con los mismos criterios, por medio del FGP, FFM y FOFIR, en atención a la normativa federal. (Ver resultado 11: Áreas de Mejora).

**Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (FOCO-ISAN)**

La distribución del FGP, FFM, IEPS, ISAN y FOCO-ISAN se realizará en atención a los criterios establecidos en el artículo 7 de la LCHEM, los cuales se señalan a continuación:

- 60.0% en razón directa al número de habitantes que registre cada municipio, de acuerdo con los últimos datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- 20.0% en proporción directa al grado de mayor marginalidad que registre cada municipio, de conformidad con los índices de marginación emitidos en el último informe oficial del Consejo Estatal de Población (COESPO-Morelos); los índices de marginación deberán convertirse a número positivos, mediante la suma del entero inmediato superior al índice del municipio que registre mayor marginación. El resultado de cada uno se divide entre la suma del total de ellos y el nuevo resultado se multiplica por el monto a distribuir por este concepto.
- 9.0% de manera directamente proporcional a la recaudación de ingresos propios municipales, en relación con la recaudación total de todos los municipios, al considerar el total de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras) del último ejercicio fiscal revisado; esta información deberá ser proporcionada por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, a más tardar el día hábil siguiente al 20 de octubre de cada año. Para determinar el monto a distribuir por municipio, se obtiene un factor del cociente del monto de ingresos propios por cada municipio, entre la suma total de la recaudación de todos ellos y el factor obtenido se multiplica por la cantidad a distribuir por este concepto.
- 11.0% de manera inversamente proporcional a la suma de los montos que obtenga cada municipio, por los tres criterios anteriores, conforme a lo siguiente:
  - a) Se suman los montos que le correspondan a cada municipio por las tres fracciones anteriores.

- b) Para invertir el resultado, se divide la unidad (1), entre la suma de los montos anteriores que obtenga cada municipio.
- c) El resultado se divide entre la suma total de los montos invertidos.
- d) El factor obtenido se multiplica en cada municipio por el monto a distribuir por este concepto.

### **Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y Fondo de Compensación (FOCO)**

De conformidad con la fracción V del artículo 6 de la LCHEM, el criterio de distribución de los recursos provenientes del IEPS por la Venta Final de Gasolina y Diésel, atenderá al coeficiente que resulte de dividir el total de la población de cada municipio, entre el total de la población de los municipios del estado, de acuerdo con la última información oficial de población que registre el INEGI.

Cabe destacar, que la LCHEM no especifica si los recursos correspondientes al IEPS por la Venta Final de Gasolina y Diésel se refieren únicamente a los mencionados en la fracción I del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal o a los correspondientes a las fracciones I y II del citado artículo; no obstante, este criterio fue aplicado para la distribución de los recursos de ambos fondos en 2021. (Ver resultado 11: Áreas de Mejora)

### **Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) e Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI)**

Las fracciones VI y VIII, del artículo 6 de la LCHEM, establecen que la distribución de los recursos del FOFIR, así como de aquellos fondos o incentivos no especificados en la misma ley, tales como el ISR-EBI, se realizará con base en el coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

### **Participaciones a municipios de reciente creación**

En 2017, en el estado de Morelos se crearon tres municipios, a saber, Coatetelco que pertenecía al municipio de Miacatlán, Hueyapan que se separó del municipio de Tetela del Volcán y Xoxocotla del municipio de Puente de Ixtla, por lo que el estado pasó de tener 33 a 36 municipios.

Al respecto, el artículo 31 de la LCHEM establece que, para efectos de la distribución de recursos federales o estatales que, por concepto de participaciones les corresponde a los municipios de la entidad, cuando no se disponga de los valores que precisan las fórmulas de distribución establecidas en la ley, como es el caso de los municipios de nueva creación, se considerará como único factor el correspondiente a la población; para lo anterior, se considerarán los datos de población consignados en los decretos de creación emitidos por la legislatura local, así como del 100.0% de la población del municipio de origen.

El coeficiente poblacional de distribución será la proporción entre la población del nuevo municipio y el municipio de origen; éste se aplicará respecto de los recursos a que se refiere este artículo, para determinar el monto de distribución entre el municipio origen y el municipio de nueva creación.

**3.** Durante el ejercicio fiscal 2021, la SHGEM distribuyó y pagó a los 36 municipios de la entidad federativa, recursos de los fondos e incentivos participables del Ramo General 28, que integraron la muestra de auditoría, por los montos y porcentajes que se mencionan a continuación:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS AL ESTADO DE MORELOS Y DISTRIBUIDAS  
Y PAGADAS A SUS MUNICIPIOS,  
EN LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

| Fondo o incentivo  | Monto pagado al estado <sup>1</sup> | Monto pagado al estado con FEIEF <sup>2</sup> | Monto distribuido (calculado) por el estado a los municipios | Porcentaje de las participaciones federales distribuidas a los municipios | Monto pagado por el estado a los municipios <sup>3</sup> | Porcentaje de las participaciones federales pagadas a los municipios | Porcentaje de las participaciones federales previsto en la LCF | Porcentaje de las participaciones federales previsto en la LCHEM <sup>4</sup> |
|--|-------------------------------------|---|--|---|--|--|--|---|
|  | (A)                                 | (B)   | (C)  | (D) = (C) / (B)   | (E)  | (F) = (E) / (B)  | (G)  | (H)   |
| Fondo General de Participaciones (FGP)                                   | 9,553,044.4                         | 9,676,572.0                                   | 1,926,379.8  | 19.9 <sup>5</sup>   | 1,926,379.8  | 19.9 <sup>5</sup>  | 20.0   | 20.0  |
| Fondo de Fomento Municipal (FFM)   | 594,033.1                           | 599,325.3                                     | 599,325.3  | 100.0   | 599,325.3  | 100.0  | 100.0  | 100.0   |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)                             | 428,785.8                           | 440,588.6                                     | 88,117.7   | 20.0  | 88,117.7   | 20.0   | 20.0   | 20.0  |
| Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)                    | 157,837.0                           | 157,837.0                                     | 31,567.4   | 20.0  | 31,567.4   | 20.0   | 20.0   | 100.0   |
| Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel                  | 271,790.5                           | 271,790.5                                     | 54,358.1   | 20.0  | 54,358.1   | 20.0   | 20.0   | 20.0  |
| Fondo de Compensación (FOCO)   | 25,629.3                            | 25,629.3                                      | 5,125.9  | 20.0  | 5,125.9  | 20.0   | 20.0   | 20.0  |
| Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR) <sup>6</sup>                     | 642,192.7                           | 642,192.7                                     | 196,051.5  | N/A   | 196,051.5  | N/A  | N/A  | N/A   |
| Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN)                               | 27,606.6                            | 27,606.6                                      | 5,521.3  | 20.0  | 5,521.3  | 20.0   | 20.0 <sup>7</sup>  | 20.0  |
| Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)               | 133,770.6                           | 133,770.6                                     | 26,754.1   | 20.0  | 26,754.1   | 20.0   | 20.0   | 20.0  |
| Impuesto Sobre la Renta por la enajenación de bienes inmuebles (ISR-EBI) | 70,961.9                            | 70,961.9                                      | 14,192.4   | 20.0  | 14,192.4   | 20.0   | 20.0 <sup>8</sup>  | 20.0  |
| <b>Total</b>   | <b>11,905,651.9</b>                 | <b>12,046,274.5</b>                           | <b>2,947,393.5</b>   |   | <b>2,947,393.5</b>                                       |  |  |   |

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021; Ley de Coordinación Fiscal; Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos; Ley Federal del Impuesto Sobre la Renta; constancias pormenorizadas de entrega de participaciones remitidas por la SHGEM a los municipios de la entidad y estados de cuenta bancarios correspondientes a los pagos y transferencias realizadas a los municipios en el ejercicio 2021.

<sup>1/</sup> El total únicamente considera los fondos e incentivos que son participables a los municipios, por lo que no corresponde con el total de las participaciones federales pagadas a la entidad federativa que se presentan en el resultado 1 por 12,160,298.6 miles de pesos. De acuerdo con lo anterior, la normativa local no prevé la entrega de recursos a los municipios por REPECOS y Otros incentivos (excepto el ISR-EBI). Es importante mencionar que, los montos correspondientes al ISAN e ISR-EBI no son pagados al estado por la SHCP, ya que se consideran autoliquidables.

<sup>2/</sup> Los recursos correspondientes al FEIEF son los presentados en el resultado 1.

<sup>3/</sup> Importe sin descontar las deducciones y afectaciones que se aplican a las participaciones federales, correspondientes a los municipios.

<sup>4/</sup> Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

<sup>5/</sup> Al monto reportado por la SHCP por 9,676,572.0 miles de pesos, se le aplicó una deducción por 44,673.0 miles de pesos, por concepto de las obligaciones generadas por la potenciación del FEIEF en 2020. El Gobierno Estatal recibió recursos del FGP por 9,631,899.0 miles de pesos, incluidos los recursos del FEIEF 2021, por lo que el monto distribuido y pagado a los municipios, por 1,926,379.8 miles de pesos, cumplió con el 20.0% mínimo que se establece en la normativa.

<sup>6/</sup> El porcentaje del ISR distribuible a los municipios, corresponde al 100.0% del monto enterado a la Federación, de la recaudación obtenida de ese impuesto de cada municipio, correspondiente a los salarios efectivamente pagados del personal subordinado en las dependencias de los municipios, así como en sus respectivos organismos autónomos y entidades paramunicipales, y que cumplió con la normativa federal para su devolución, por lo que no aplican las operaciones señaladas en los títulos de las columnas, ya que los porcentajes referidos corresponden a lo asignado a los municipios.

<sup>7/</sup> Porcentaje establecido en la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

<sup>8/</sup> Porcentaje establecido en la Ley Federal del Impuesto Sobre la Renta.

N/A: No Aplicable.

4. Para verificar el proceso de cálculo, distribución y pago, entre los municipios de la entidad, del importe que por ley les correspondió de los fondos e incentivos participables del Ramo General 28, con base en las fórmulas establecidas en la normativa local, se identificó a la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público, a la Unidad de Coordinación Hacendaria, a la Dirección General de Contabilidad y a la Tesorería General del Estado, de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos como las áreas responsables en esta materia, cuyo actuar se apoyó en la normativa federal y estatal; no obstante, no se dispuso de un manual de procedimientos o documento similar en el que se especificuen las actividades a realizar, así como a los responsables de cada una de ellas.

Aunado a lo anterior, no se dispuso de algún sistema informático para llevar a cabo, de manera automatizada, los cálculos, la actualización de las variables, la determinación de los coeficientes, así como lo correspondiente al proceso de transferencia y control de los recursos.

#### **Fondo General de Participaciones (FGP)**

La SHCP distribuyó 9,676,572.0 miles de pesos al estado de Morelos en 2021, por concepto del FGP, incluidos 123,527.6 miles de pesos del FEIEF; a estos recursos, se aplicaron deducciones federales por 44,673.0 miles de pesos, derivadas del Convenio de colaboración para la entrega irrevocable de recursos por el que se establece un mecanismo de compensación de adeudos, correspondiente al FEIEF 2020.

Con base en lo anterior, el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios de la entidad, 1,926,379.8 miles de pesos, correspondientes al 20.0% de los 9,631,899.0 miles de pesos restantes del fondo, después de la aplicación de las deducciones del FEIEF 2020.

Es importante señalar, que las deducciones federales por concepto del FEIEF 2020, se aplicaron de manera mensual al estado y debieron aplicarse, de igual manera, a los municipios; no obstante, el Gobierno Estatal aplicó estas deducciones a los municipios a partir de la segunda mitad del 2021. (Ver resultado 11: Áreas de Mejora).

#### **Fondo de Fomento Municipal (FFM)**

Se verificó la distribución entre los municipios, de los 599,325.3 miles de pesos transferidos por la Federación al estado de Morelos por concepto del FFM, incluidos 5,292.2 miles de pesos del FEIEF; cabe mencionar, que el Gobierno Estatal no recibió recursos por el 30.0% del excedente del fondo debido a que no existieron convenios vigentes de colaboración con los municipios de la entidad para el cobro del impuesto predial.

#### **Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)**

De los 157,837.0 miles de pesos transferidos al estado de Morelos por concepto del IEPS, se distribuyeron 31,567.4 miles de pesos entre los municipios de la entidad, equivalentes al 20.0% de los recursos del fondo.

### **Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN)**

La SHGEM distribuyó 5,521.3 miles de pesos entre los municipios de la entidad por concepto del FOCO-ISAN, cifra que representó el 20.0% de los 27,606.6 miles de pesos pagados al estado por este concepto.

### **Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)**

En 2021, la autoliquidación estatal por concepto del ISAN ascendió a 133,770.6 miles de pesos, de los cuales, la SHGEM distribuyó entre los municipios del estado, 26,754.1 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de los recursos del fondo. Es importante mencionar que, entre enero y noviembre de 2021, la distribución de los recursos no contempló los accesorios o recargos del impuesto, los cuales fueron distribuidos en su totalidad al concluir el ejercicio; lo anterior se implementó como una mejora procedente de la revisión practicada por la ASF a este proceso para la Cuenta Pública 2020.

Como resultado de la revisión realizada a la distribución entre los municipios de los cinco fondos antes citados (FGP, FFM, IEPS, FOCO-ISAN e ISAN), se verificó la correcta construcción del coeficiente de distribución para el ejercicio 2021, así como su publicación en el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos Federales Participables, así como los montos de los Fondos de Aportaciones Estatales, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021”; no obstante, el mencionado coeficiente no fue utilizado, ya que en su lugar se utilizó el coeficiente correspondiente al ejercicio 2020, lo que generó una afectación por 10,782.2 miles de pesos a 15 municipios de la entidad como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS DETERMINADAS EN EL CÁLCULO DEL FGP, FFM, IEPS, FOCO-ISAN E ISAN,  
RESPECTO DE LO ESTIMADO POR EL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

| Municipio            | FGP*, FFM*, IEPS, FOCO-ISAN e ISAN |                                |            | Afectación a municipios |
|----------------------|------------------------------------|--------------------------------|------------|-------------------------|
|                      | Cálculo realizado por la ASF       | Cálculo realizado por la SHGEM | Diferencia |                         |
| Amacuzac             | 44,362.2                           | 44,487.9                       | 125.7      | -                       |
| Atlatlahucan         | 52,713.9                           | 54,677.9                       | 1,963.9    | -                       |
| Axochiapan           | 60,427.5                           | 60,819.7                       | 392.2      | -                       |
| Ayala                | 100,047.1                          | 96,925.1                       | -3,122.0   | -3,122.0                |
| Coatetelco           | 20,098.0                           | 20,085.7                       | -12.2      | -12.2                   |
| Coatlán del Río      | 42,549.3                           | 42,792.6                       | 243.3      | -                       |
| Cuatla               | 183,971.2                          | 187,166.3                      | 3,195.0    | -                       |
| Cuernavaca           | 380,197.5                          | 376,270.4                      | -3,927.0   | -3,927.0                |
| Emiliano Zapata      | 111,430.6                          | 111,135.4                      | -295.2     | -295.2                  |
| Hueyapan             | 15,992.3                           | 15,968.1                       | -24.2      | -24.2                   |
| Huitzilac            | 43,391.8                           | 43,425.0                       | 33.1       | -                       |
| Jantetelco           | 43,946.6                           | 43,968.8                       | 22.2       | -                       |
| Jiutepec             | 208,143.5                          | 210,057.6                      | 1,914.2    | -                       |
| Jojutla              | 70,086.5                           | 70,148.8                       | 62.3       | -                       |
| Jonacatepec          | 41,694.4                           | 41,792.7                       | 98.3       | -                       |
| Mazatepec            | 40,807.4                           | 40,880.4                       | 73.1       | -                       |
| Miacatlán            | 30,636.9                           | 30,618.7                       | -18.3      | -18.3                   |
| Ocuituco             | 47,870.7                           | 47,796.6                       | -74.0      | -74.0                   |
| Puente de Ixtla      | 48,059.4                           | 48,650.6                       | 591.3      | -                       |
| Temixco              | 126,332.7                          | 125,505.4                      | -827.3     | -827.3                  |
| Temoac               | 43,796.3                           | 43,878.8                       | 82.5       | -                       |
| Tepalcingo           | 51,486.6                           | 51,505.2                       | 18.6       | -                       |
| Tepoztlán            | 65,436.5                           | 65,117.9                       | -318.6     | -318.6                  |
| Tetecala             | 40,280.8                           | 40,314.8                       | 34.0       | -                       |
| Tetela del Volcán    | 29,307.9                           | 29,263.7                       | -44.2      | -44.2                   |
| Tlalnepantla         | 43,982.5                           | 44,169.8                       | 187.3      | -                       |
| Tlaltizapán          | 67,848.8                           | 67,640.7                       | -208.1     | -208.1                  |
| Tlaquiltenango       | 51,934.5                           | 52,580.5                       | 646.0      | -                       |
| Tlayacapan           | 44,681.2                           | 45,006.5                       | 325.3      | -                       |
| Totolapan            | 43,930.2                           | 43,847.8                       | -82.4      | -82.4                   |
| Xochitepec           | 86,571.0                           | 85,954.8                       | -616.2     | -616.2                  |
| Xoxocotla            | 28,969.0                           | 29,325.5                       | 356.6      | -                       |
| Yautepec             | 119,097.6                          | 118,719.0                      | -378.5     | -378.5                  |
| Yecapixtla           | 71,523.9                           | 70,690.0                       | -833.9     | -833.9                  |
| Zacatepec            | 48,370.2                           | 48,752.0                       | 381.9      | -                       |
| Zacualpan de Amilpas | 39,571.7                           | 39,607.1                       | 35.5       | -                       |
| Total                | 2,589,548.0                        | 2,589,548.0                    | 0.0        | -10,782.2               |

Fuente: Elaborado por la ASF con información de las memorias de cálculo proporcionadas por la SHGEM y los acuerdos trimestrales por los que se dan a conocer las participaciones en ingresos federales, pagadas a municipios del estado de Morelos, correspondientes al 2021.

\* Incluye los recursos del FEIEF.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita la transferencia de 10,782,760.64 pesos a los 15 municipios de la entidad afectados y 851.25 pesos a los 21 municipios restantes, por concepto del ajuste determinado por las diferencias generadas en la distribución del FGP, FFM, IEPS, FOCO-ISAN e ISAN, incluidos los

recursos del FEIEF, así como los rendimientos financieros generados por el retraso en su ministración, los cuales ascendieron a 1,984,461.77 pesos.

Adicionalmente, la Directora General de Presupuesto y Gasto Público de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos instruyó a la Coordinadora de Organismos y Participaciones a Municipios para que se elabore un manual de procedimientos o documento similar en el que se especifiquen las actividades y responsabilidades de las áreas involucradas en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad. De igual manera, para que se solicite al área correspondiente un sistema informático para llevar a cabo, de manera automatizada, el proceso de distribución de las participaciones federales a los municipios.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC.DGQDI/428/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

#### **5. Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)**

De los 440,588.6 miles de pesos transferidos por la Federación al estado de Morelos por concepto del FOFIR, incluidos 11,802.8 miles de pesos del FEIEF, se verificó la distribución de 88,117.7 miles de pesos entre los municipios de la entidad, cifra que representó el 20.0% de los recursos del fondo.

#### **Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI)**

La SHCP validó en 2021 al estado de Morelos la autoliquidación de 70,961.9 miles de pesos por concepto del ISR-EBI en la entidad, de los cuales, el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios 14,192.4 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de los recursos del fondo.

Como se mencionó en el resultado 2 del presente documento, de acuerdo con la LCHEM la distribución de los fondos anteriores se realizará con base en el coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio entre el total de las participaciones pagadas a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior. No obstante, en la práctica se utilizaron criterios distintos para cada uno de los citados fondos, ya que para el FOFIR se consideraron como participaciones recibidas por cada municipio las distribuidas con el “coeficiente general”, es decir, las correspondientes al FGP, FFM, IEPS, ISAN y FOCO-ISAN; en tanto que para la distribución del ISR-EBI se utilizó el “coeficiente efectivo”, el cual se corresponde con el total de las participaciones recibidas por cada municipio; es decir, las que integran el coeficiente general más las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y por el FOFIR.

Ambos coeficientes, general y efectivo, se encontraron publicados en el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos



federales participables, así como los montos de los fondos de aportaciones estatales, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2020”.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó evidencia del envío, al Congreso del Estado de Morelos, de la Iniciativa de Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y Código Fiscal para el Estado de Morelos, como parte del Paquete Económico 2023.

La propuesta de reforma al artículo 6 de la LCHEM, en su fracción VI, establece que la distribución del 20.0% del FOFIR y del ISR-EBI se realizará en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones federales que incluya el FGP, el FFM, el FOFIR, el IEPS y la Cuota por Venta Final de Combustibles efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas anteriormente citadas, a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC.DGQDI/430/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

## **6. Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel**

La SHGEM distribuyó 54,358.1 miles de pesos entre los municipios de la entidad por concepto de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel en 2021, cifra que representó el 20.0% de los 271,790.5 miles de pesos pagados al estado por este concepto.

### **Fondo de Compensación (FOCO)**

En diciembre de 2021, la SHCP transfirió 25,629.3 miles de pesos al Gobierno Estatal, de conformidad con la fracción II, del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal; de esos recursos, se distribuyeron 5,125.9 miles de pesos entre los municipios de la entidad, con base en la población de cada municipio y equivalentes al 20.0% del total transferido al estado.

## **7. Impuesto Sobre la Renta (ISR)**

De los 642,192.7 miles de pesos transferidos al Gobierno Estatal, por concepto del ISR, por el 100.0% de la recaudación que se enteró efectivamente a la Federación, correspondiente al salario del personal que prestó o desempeñó un servicio a la entidad federativa y a sus organismos estatales, así como a sus municipios y organismos municipales y que cumplieron con la normativa federal para su devolución, la SHGEM distribuyó entre los municipios de la entidad y sus organismos municipales, 196,051.5 miles de pesos, de conformidad con los oficios mediante los cuales la SHCP le informó a la SHGEM la determinación del ISR correspondiente al ejercicio fiscal 2021; asimismo, se validaron 3,538.8 miles de pesos por

devoluciones, los cuales fueron descontados antes de las transferencias a los municipios correspondientes, de los recursos del mismo ISR, o bien, del FGP. (Ver resultado 9: Transferencia y Control de los Recursos)

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

**8.** Respecto de las transferencias correspondientes a las participaciones federales pagadas a los municipios de la entidad en 2021, la SHGEM presentó la documentación siguiente:

1. Oficios municipales de notificación de cuentas bancarias para la recepción de los recursos correspondientes a las participaciones federales.
2. Estados de cuenta bancarios donde se reflejó el pago de las participaciones federales a los municipios, de enero de 2021 a enero de 2022.
3. Pólizas contables de egresos, referentes a los pagos de las participaciones federales a los municipios.

Se distribuyeron entre los 36 municipios de la entidad 2,947,393.5 miles de pesos por concepto de participaciones federales durante el ejercicio 2021, con cargo en las cuales se aplicaron deducciones por 519,668.1 miles de pesos, por lo que efectivamente se les transfirieron 2,427,725.4 miles de pesos a las cuentas bancarias municipales notificadas para tal efecto. El total transferido (antes de deducciones) coincide con el obtenido en la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno Estatal. Lo anterior se observa conforme a la tabla siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS  
Y DEDUCCIONES DE LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

| Concepto   | Monto              |
|--|--------------------|
| <u>Participaciones pagadas</u>   |                    |
| Fondo General de Participaciones (FGP)*                                  | 1,926,379.8        |
| Fondo de Fomento Municipal (FFM)*  | 599,325.3          |
| Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)*                            | 88,117.7           |
| Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)                    | 31,567.4           |
| Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel                  | 54,358.1           |
| Fondo de Compensación (FOCO)   | 5,125.9            |
| Fondo del Impuesto Sobre la Renta (ISR)                                  | 196,051.5          |
| Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN)                               | 5,521.3            |
| Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)               | 26,754.1           |
| Impuesto Sobre la Renta por la enajenación de bienes inmuebles (ISR-EBI) | 14,192.4           |
| Subtotal de Participaciones  | 2,947,393.5        |
| <u>Deducciones efectuadas</u>  |                    |
| ISSSTE   | 4,366.2            |
| SAT (Resolución de devolución a un particular)                           | 539.8              |
| Devoluciones validadas ISR   | 3,538.9            |
| Fondo de Transición Adelanto RAMO 28                                     | 2,321.4            |
| Fideicomisos   | 455,893.6          |
| Adelanto de Participaciones 2021   | 16,897.1           |
| Adelanto de Participaciones 2020   | 5,671.8            |
| Anticipos de Participaciones 2019  | 4,083.3            |
| Préstamos administraciones anteriores                                    | 26,356.0           |
| Subtotal de Deducciones  | 519,668.1          |
| <b>Total</b>   | <b>2,427,725.4</b> |

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las publicaciones trimestrales de las participaciones pagadas a los municipios de la entidad, de enero a diciembre de 2021; transferencias bancarias realizadas entre enero de 2021 y enero de 2022 por la SHGEM e información proporcionada por el Gobierno del Estado de Morelos.

\*Incluye los recursos del FEIEF.

Cabe mencionar que respecto de los 5,538.5 miles de pesos correspondientes al FEIEF-FGP de febrero de 2021, una parte equivalente a 703.6 miles de pesos se pagó a los municipios hasta noviembre de ese año, sin cubrir los rendimientos generados por el desfase en el pago.

El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó la documentación que acredita la transferencia, a los municipios de la entidad, de 76,701.50 pesos por concepto de los rendimientos financieros generados por el retraso en la ministración de los recursos del FEIEF-FGP correspondientes a febrero de 2021.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de Morelos inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos y, para tales efectos, integró el expediente núm. OIC.DGQDI/431/2022, por lo que se da como promovida esta acción.

9. En los 36 municipios de la entidad federativa se realizaron deducciones con cargo en las participaciones federales por 519,668.1 miles de pesos, como se describe a continuación:

DEDUCCIONES A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES  
PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD  
CUENTA PÚBLICA 2021  
(Miles de pesos)

|           | Deducciones                                    | Número de municipios | Monto     |
|-----------|--|----------------------|-----------|
| Federales | ISSSTE   | 1                    | 4,366.2   |
|           | SAT (Resolución de devolución a un particular) | 1                    | 539.8     |
|           | Subtotal                                       |                      | 4,906.0   |
|           | Devoluciones validadas ISR                     | 35                   | 3,538.9   |
|           | Fondo de Transición Adelanto RAMO 28           | 1                    | 2,321.4   |
| Estatales | Fideicomisos                                   | 12                   | 455,893.6 |
|           | Adelanto de Participaciones 2021               | 7                    | 16,897.1  |
|           | Adelanto de Participaciones 2020               | 13                   | 5,671.8   |
|           | Anticipos de Participaciones 2019              | 5                    | 4,083.3   |
|           | Préstamos administraciones anteriores          | 2                    | 26,356.0  |
|           | Subtotal                                       |                      | 514,762.1 |
|           | Total  |                      | 519,668.1 |

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Actas de Cabildo; mandatos especiales irrevocables; tablas de amortizaciones; oficios de solicitud de descuentos; oficios mediante los cuales se informan los descuentos efectuados, estados de cuenta bancarios.

Al respecto, el Gobierno del Estado de Morelos presentó la información para justificar la aplicación de las deducciones, cuyo análisis se presenta a continuación:

**Deducciones Federales:**

- La SHCP realizó descuentos por 4,366.2 miles de pesos a las participaciones federales del estado de Morelos por solicitud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para la compensación proveniente del adeudo generado por el municipio de Cuautla, por el incumplimiento del pago del entero de las cuotas, aportaciones y prestaciones de seguridad social.
- En virtud de la resolución emitida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a favor de una empresa, por el recurso de inconformidad presentado en contra del municipio de Yautepec por el cobro indebido del derecho por licencias para la construcción de infraestructura para una red de telecomunicaciones en la vía pública, se aplicó una deducción por 539.8 miles de pesos a las participaciones federales de este municipio.

**Deducciones Estatales:**

- La SHGEM aplicó las devoluciones del ISR validadas por la SHCP a 35 municipios mediante los oficios que remitió para informar las participaciones del 100.0% de la recaudación del ISR que efectivamente se enteró a la Federación, correspondiente al

---

salario del personal de la entidad federativa, por 3,538.9 miles de pesos, de los cuales 595.4 miles de pesos se descontaron del FGP y 2,943.5 miles de pesos del Fondo de ISR.

- Se aplicaron descuentos a las participaciones del municipio de Xoxocotla por 2,321.4 miles de pesos para la recuperación del Fondo de Transición Recuperable por Adelanto de Participaciones Ramo 28, el cual fue otorgado al inicio de su administración para atender sus necesidades y del que se concedió una ampliación de plazo para su pago.
- Para 12 municipios de la entidad existieron contratos de Fideicomiso irrevocable de administración y fuente de pago, con el objeto de servir, entre otros fines, como mecanismo de recepción de un porcentaje de participaciones federales, así como mecanismo de pago de las obligaciones que deriven de los créditos contratados por los municipios. En 2021 se validó la deducción y el pago a los terceros correspondientes por 455,893.6 miles de pesos.
- Hubo deducciones en 22 municipios por concepto de adelantos, anticipos o préstamos de participaciones federales, las cuales se validaron mediante oficios de solicitud, cartas compromiso y actas de cabildo. La aplicación de estas deducciones se compuso de la forma siguiente:
  - a) 16,897.1 miles de pesos por adelantos solicitados en 2021, los cuales incluyeron cargas financieras por 272.1 miles de pesos, aplicados en siete municipios;
  - b) 5,671.8 miles de pesos por adelantos solicitados en 2020, descontados en 13 municipios;
  - c) 4,083.3 miles de pesos por anticipos de participaciones federales solicitados en 2019, lo cual afectó a cinco municipios y,
  - d) 26,356.0 miles de pesos por préstamos otorgados en administraciones anteriores con un esquema de pagos multianual, deducidos en dos municipios.

Es importante señalar que no se dispuso de normativa estatal que regule el otorgamiento a los municipios de adelantos de sus participaciones federales, situación que también se observó en la revisión de la Cuenta Pública 2020 y generó una recomendación (Ver resultado 11: Áreas de mejora).

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

**10.** Con la revisión de la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Morelos, sobre el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia contenidas en los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, se determinó lo siguiente:

- **Acuerdo administrativo por el cual se da a conocer la distribución de los recursos de participaciones a municipios**

Se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, el 15 de febrero de 2021, el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como los montos de los fondos de aportaciones estatales, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021”, el cual incluyó las fórmulas de distribución, el calendario de pagos, los porcentajes establecidos y los montos municipales estimados para cada fondo e incentivo.

- **Publicaciones trimestrales del importe de participaciones entregadas en 2021**

En las publicaciones trimestrales se informaron los montos pagados a los municipios, de cada uno de los fondos que integraron las participaciones federales, los cuales resultaron de la aplicación de las fórmulas de distribución correspondientes, en forma mensual y trimestral, incluidos los ajustes. Las cuatro publicaciones se realizaron en tiempo y forma, a más tardar el día 15 del mes siguiente al del término del trimestre correspondiente (15 de abril, 15 de julio y 15 de octubre de 2021 y 14 de enero de 2022), como lo indica la normativa. Los montos publicados coincidieron con los efectivamente pagados a los municipios del estado de Morelos (antes de deducciones).

- **Publicación en internet**

La entidad fiscalizada habilitó, dentro del sitio oficial de internet de la SHGEM, <https://www.hacienda.morelos.gob.mx/index.php/transparencia/participacion-a-municipios>, una sección denominada “Participación a Municipios” dentro del apartado de Transparencia, mediante la cual fue posible acceder a las bases de datos de los montos pagados a los municipios, por concepto de las participaciones federales, de manera mensual o trimestral, en formato Excel. Además, se encontraron disponibles las publicaciones referentes a las participaciones federales 2021, en formato PDF.

- **Información proporcionada a la SHCP**

Se constató el envío a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP, de los archivos electrónicos de las publicaciones de los informes trimestrales, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, referidas anteriormente, así como de las tablas correspondientes, en formato Excel, con el desglose mensual y trimestral de las participaciones federales ministradas a los municipios de la entidad federativa.

Igualmente, se verificó la entrega al Director General Adjunto de Transferencias Federales de la UCEF de la SHCP, mediante el oficio número SH/0610/2021, del 25 de mayo de 2021, de las cifras sobre la recaudación de los impuestos y derechos locales que realizaron los municipios y la entidad federativa en 2020, en los formatos establecidos para tal efecto.

## **Fortalezas y Áreas de Mejora**

**11.** La gestión del proceso de distribución de las participaciones federales e incentivos 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 y áreas de mejora siguientes:

### **FORTALEZAS**

#### **Distribución de las participaciones federales e incentivos, a los municipios de la entidad**

- Para 2021, se dispuso de fórmulas y criterios de distribución aprobados por la legislatura local, para el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN), el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el ISR por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI), en atención a la normativa federal.
- De conformidad con la normativa local, se distribuyó entre los municipios el 20.0% del FGP, IEPS, FOFIR, ISAN, FOCO-ISAN e ISR-EBI, y el 100.0% del FFM y del ISR.

#### **Pago de las participaciones e incentivos a los municipios**

- Las deducciones aplicadas a las participaciones federales de los municipios se encontraron debidamente justificadas y se constató el pago a los terceros correspondientes.

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

- Se realizaron las publicaciones relativas al calendario de entrega, fórmulas y variables utilizadas, los montos estimados de las participaciones federales que el estado recibió y de las que tiene la obligación de participar a sus municipios; así como de los informes trimestrales de las participaciones federales entregadas durante el año.
- Existe un apartado específico, en el portal oficial de internet de la SHGEM, donde se pueden consultar las participaciones federales pagadas a los municipios.

### **ÁREAS DE MEJORA**

#### **Distribución de las participaciones federales e incentivos, a los municipios de la entidad**

- No se encontraron disposiciones normativas locales que rijan el porcentaje ni el criterio de distribución, entre los municipios de la entidad, de los recursos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades

Federativas (FEIEF), el cual se distribuyó, en los mismos porcentajes y con los mismos criterios del FGP, FFM y FOFIR.

- La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (LCHEM) no especifica si los recursos correspondientes al IEPS por la Venta Final de Gasolina y Diésel se refieren únicamente a los mencionados en la fracción I, del artículo 4-A, de la Ley de Coordinación Fiscal o a los correspondientes a las fracciones I y II del citado artículo.
- No se aplicaron mensualmente las deducciones federales por concepto del FEIEF 2020 a los municipios de la entidad federativa, ya que éstas se realizaron a partir de julio de 2021.
- Para la distribución a municipios del FGP, FFM, IEPS, FOCO-ISAN e ISAN no se utilizó el coeficiente actualizado y publicado en el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos Federales Participables, así como los montos de los Fondos de Aportaciones Estatales, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2021”, ya que la distribución se realizó con el coeficiente determinado para 2020, lo que generó una afectación a 15 municipios por 10,782.2 miles de pesos.
- A pesar de que en la LCHEM se establece el mismo criterio de distribución a municipios del FOFIR y del ISR-EBI, la entidad fiscalizada utilizó coeficientes distintos.

#### **Pago de las participaciones e incentivos a los municipios**

- De los 5,538.5 miles de pesos del FEIEF-FGP de febrero de 2021, 703.6 miles de pesos se pagaron a los municipios en noviembre del mismo año, lo que generó rendimientos financieros que no fueron transferidos a los municipios de la entidad federativa.
- No se dispuso de normativa estatal que regule el otorgamiento de adelantos de participaciones federales a los municipios. Esta situación fue observada en la CP 2020 y generó una recomendación.

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

- La SHGEM no dispuso de un manual de procedimientos o documento similar en el que se especifiquen las actividades y responsabilidades de las áreas involucradas en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios.
- No existe un sistema informático para llevar a cabo, de manera automatizada, el proceso de distribución de las participaciones federales a los municipios de la entidad federativa, para minimizar el riesgo de errores en los cálculos.
- No se identificaron mecanismos adecuados de control y supervisión para la distribución y el pago de las participaciones federales a los municipios.



El Gobierno del Estado de Morelos, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó evidencia del envío, al Congreso del Estado de Morelos, de la Iniciativa de Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (LCHEM), Ley General de Hacienda del Estado de Morelos y Código Fiscal para el Estado de Morelos, como parte del Paquete Económico 2023.

La propuesta de reforma al artículo 6 de la LCHEM, especifica lo siguiente:

- a) Fracción V: Del IEPS a la venta de gasolinas y diésel y, en su caso, su respectivo fondo de compensación se distribuirá el 20.0% del total en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de la población de cada municipio entre el total de la población de los municipios del estado de Morelos de acuerdo con la última información oficial de población dada a conocer por el INEGI.
- b) Fracción VI: Del FOFIR y del ISR-EBI se distribuirá el 20.0% del total, en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones federales que incluya el FGP, el FFM, el FOFIR, el IEPS y la Cuota por Venta Final de Combustibles efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas anteriormente citadas, a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.
- c) Se incluye un párrafo en donde se menciona que los ingresos que reciba el estado, procedentes del FEIEF, se distribuirán con los mismos coeficientes que se utilizan para la distribución del FGP, FFM y FOFIR.

El Encargado de Despacho de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM) instruyó a la Unidad de Coordinación Hacendaria y a la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público de esa secretaría, para que, en lo sucesivo y en el ámbito de su competencia, se realicen las acciones que consideren pertinentes para atender las áreas de mejora detectadas en la auditoría.

Asimismo, se instruyó a la Unidad de Coordinación Hacendaria de la SHGEM para que se documente el procedimiento para el otorgamiento de adelantos de las participaciones federales a los municipios. En respuesta, el Titular de la Unidad de Coordinación Hacendaria presentó evidencia de la elaboración del proyecto para atender lo solicitado, el cual contiene las consideraciones generales y la descripción del procedimiento para el análisis de su viabilidad y, en su caso, los requisitos para el otorgamiento de adelantos de las participaciones federales a los municipios de la entidad.

Por otro lado, se instruyó a la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público de la SHGEM para que, en lo subsecuente, se garantice que las deducciones federales por concepto del FEIEF se realicen de forma mensual, conforme a la normatividad aplicable, y para que se elaboren y desarrollen los mecanismos adecuados de control y supervisión para la

distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, por lo que se solventa lo observado.

### ***Recuperaciones Operadas y Cargas Financieras***

Se determinó un monto por 12,844,775.16 pesos, en el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 12,844,775.16 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 2,061,163.27 pesos se generaron por cargas financieras.

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

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de la distribución y el pago de las participaciones federales a los municipios del estado de Morelos, por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 2,915,035.2 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto; adicionalmente se fiscalizaron 32,358.3 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, transferidos por la Federación al estado durante el ejercicio 2021. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (LCHEM), vigente en 2021, dispuso la distribución entre los municipios del 20.0% del FGP, IEPS, FOFIR, ISAN, FOCO-ISAN e ISR-EBI, y el 100.0% del FFM e ISR.

En atención a la recomendación acordada con la ASF en el marco de la auditoría a este proceso correspondiente a la Cuenta Pública 2020, se incluyó en la distribución del ISAN a los municipios, el monto correspondiente a los accesorios generados por el cobro de ese impuesto.

Se realizaron las publicaciones relativas al calendario de entrega, fórmulas y variables utilizadas, los montos estimados de las participaciones federales que el estado recibió y de las que tiene la obligación de participar a sus municipios, así como de los informes trimestrales de las participaciones federales entregadas durante el año. También se evidenció la existencia de un apartado específico, en la página oficial de internet de la SHGEM, donde se pueden consultar las participaciones federales pagadas a los municipios.

No obstante, se identificaron áreas de mejora en el proceso de distribución a los municipios de cinco fondos, a saber, el FGP, el FFM, el IEPS, el ISAN y el FOCO ISAN, ya que no se utilizó el coeficiente de distribución actualizado sino el correspondiente al 2020, lo que generó una afectación a 15 municipios de la entidad federativa. Asimismo, a pesar de que en la LCHEM

se estableció el mismo criterio de distribución a los municipios del FOFIR y del ISR-EBI, se utilizaron coeficientes distintos.

En lo referente a la transferencia y control de los recursos, se presentó un retraso en el pago a los municipios de una parte del FEIEF que compensó al FGP, sin que se cubrieran los rendimientos financieros generados.

Persistieron las observaciones referentes a la falta de un manual de procedimientos o documento similar en el que se especifiquen las responsabilidades de las distintas áreas involucradas en el proceso de distribución y pago de las participaciones federales a los municipios, así como la carencia de disposiciones, de carácter local, que regulen el otorgamiento a los municipios de adelantos de las participaciones federales.

Cabe señalar que, respecto de las observaciones señaladas, se evidenció el pago a los municipios afectados tanto por la falta de actualización del coeficiente de distribución del FGP, FFM, IEPS, ISAN y FOCO ISAN, como por el retraso en el pago del FEIEF, por lo que se acreditaron recuperaciones por 12,844,775.16 pesos. Asimismo, se evidenciaron las gestiones realizadas en la SHGEM para la atención y corrección de las áreas de mejora identificadas.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y pago de las participaciones federales 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

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

***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 Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM).