

Gobierno del Estado de Chihuahua

Distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-08000-19-0593-2023

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 593

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar los recursos federales transferidos a través del Ramo 33 a los estados y municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un fondo con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de ese Fondo.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de la entidad federativa a los municipios, las deducciones efectuadas y el pago a los terceros correspondientes, se realizó de conformidad con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, las leyes locales en la materia y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Se invita a conocer el Marco de Referencia de la Distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos del FORTAMUN de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las 32 Entidades Federativas y de éstas a los Municipios, las cuestiones estratégicas para su revisión, los resultados de las auditorías efectuadas a la distribución de esos recursos, así como conclusiones y recomendaciones. Para su consulta, dar clic en el código QR siguiente:



Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	2,792,447.2
Muestra Auditada	2,792,447.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración 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 2022, a los municipios de la entidad federativa, aportados por la Federación al Gobierno del Estado de Chihuahua por 2,792,447.2 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

En la década de los noventa inició el proceso de descentralización de recursos hacia los gobiernos locales, lo que dio origen a la reforma de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) del 29 de diciembre de 1997, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998, mediante la cual se incorporó el capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales”, en el que se crearon cinco fondos para ser distribuidos entre los estados y municipios, a saber: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

La LCF, en su artículo 36, establece que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia 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 la proporción será del 0.2123% de esa recaudación.

El FORTAMUN-DF tiene una cobertura nacional, ya que se asigna a todos los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México (en 2022 existían 2,455 y 16, respectivamente); sus recursos son asignados a las entidades federativas, a su vez, éstas los distribuyen y entregan a los gobiernos municipales y alcaldías.

El artículo 38 de la LCF establece que el fondo se distribuirá en proporción directa con el número de habitantes que tenga cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

A su vez, las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN-DF entre los municipios, con el mismo criterio.

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.

Los recursos de este fondo representan una proporción importante de los ingresos totales de los municipios; en 2022, de acuerdo con cifras del INEGI, constituyó el 16.1% de éstos, sin incluir el concepto de financiamiento.

Al agrupar a los municipios por grado de rezago social, la importancia del FORTAMUN-DF en sus ingresos totales es la siguiente: en los de muy alto grado de rezago este fondo significó en 2022 el 12.7% de esos ingresos; en los de alto grado representó el 15.5%; en los de grado medio, fue el 16.0%; en los de grado bajo, el 16.4%; en los de grado muy bajo, el 16.2%; y para un municipio que no dispuso de grado de rezago social, significó el 13.6%.¹

Los recursos del fondo, de acuerdo con el artículo 37 de la LCF se deben destinar a la satisfacción de sus requerimientos, con prioridad en el cumplimiento de sus obligaciones financieras; el pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y descargas de aguas residuales; la modernización de los sistemas de recaudación locales; el mantenimiento de infraestructura y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

Por lo anterior, el FORTAMUN-DF es importante en la atención de los múltiples requerimientos que implica la gestión de las administraciones municipales; además, por la diversidad y flexibilidad de sus destinos significa también un coadyuvante destacado.

En 2022, el importe aprobado del FORTAMUN-DF fue de 95,547,846.7 miles de pesos, lo que significó un incremento del 3.9% en términos reales, respecto de su monto en 2021. Ese monto representó el 11.5% del total de los recursos del Ramo General 33 que, para 2022, fueron aprobados 830,299,613.4 miles de pesos.

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 de los recursos del fondo, para su ministración a los municipios y las alcaldías.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 1,978 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total en ese año de 2,455, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 477 municipios no proporcionaron los datos de sus recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron la información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 190; Jalisco, 83; Oaxaca, 69; Zacatecas 22; Guerrero, 18; Chiapas y Chihuahua, 14 cada uno; Guanajuato, 12; Nuevo León y Sonora, 10 en cada uno; y el resto (35 municipios), en 11 estados.

Es conveniente destacar que, en 2021, el Estado de México promovió la controversia constitucional 78/2021 en contra del INEGI respecto de la publicación de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en la que argumentó que la cifra de población que se reportó para esa entidad fue menor a la realmente existente, lo que incidió en la disminución del monto de sus recursos.

En ese sentido, en el artículo décimo sexto transitorio del PEF 2022, se estableció lo siguiente:

“La Secretaría, dentro de los plazos establecidos para la integración del presente Presupuesto, deberá llevar a cabo la distribución de los montos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y de las Participaciones Federales aprobados en el presente Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022, considerando lo siguiente: se aplicará como total de población, la suma de las poblaciones por entidad federativa, conforme a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la medida cautelar dictada en la Controversia Constitucional 78/2021, o bien, la resolución definitiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de que se haya emitido la misma, y se aplicarán las fórmulas establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el supuesto de que con fecha posterior a la integración del presente Presupuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emita la resolución definitiva en la Controversia Constitucional 78/2021, la Secretaría deberá llevar a cabo los ajustes presupuestales a la distribución del monto anual del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas para el ejercicio fiscal 2022, así como a los calendarios respectivos, considerando la población total conforme a las sumas de las poblaciones de cada entidad federativa y en los términos de la resolución antes referida. Los ajustes a la distribución de los montos y a su calendarización se deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación”.

De acuerdo con lo anterior, el INEGI actualizó las cifras de población del segundo y tercer trimestre de la ENOE 2021, por lo que la SHCP realizó los ajustes respecto del cálculo de los recursos del FORTAMUN-DF.

De esta manera, el 25 de febrero de 2022, la SHCP publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”.

Por la relevancia del FORTAMUN-DF, para la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es importante la fiscalización del proceso de su distribución y entrega de los recursos, para que

éste se realice de manera adecuada y oportuna, tanto por parte de la Federación a las entidades federativas, como de éstas a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, ya que ese proceso es una premisa fundamental para el cumplimiento de los objetivos del fondo.

Por lo tanto, la fiscalización en la Cuenta Pública 2022 se consideró una auditoría a la SHCP como coordinadora del fondo en el ámbito federal, así como una auditoría a cada entidad federativa, un total de 33 revisiones.

Resultados

Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

1. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2021 el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios”, en el que se asignaron al estado de Chihuahua 2,765,478.8 miles de pesos, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF), los cuales serían transferidos al Gobierno del Estado, en partes iguales, durante los 12 meses del año.

Sin embargo, el 12 de enero de 2022, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una resolución a la Controversia Constitucional 78/2021, promovida por el Estado de México en contra de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), por lo que, en cumplimiento del artículo décimo sexto transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, el 25 de febrero de 2022, la SHCP publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2021”, en el que se estableció la asignación al estado de Chihuahua de 2,792,447.2 miles de pesos del FORTAMUN-DF del ejercicio 2022.

Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua, se verificó que se dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para la recepción y el manejo de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, la cual fue notificada a la SHCP, en la que la Federación le transfirió mensualmente los recursos de acuerdo con lo siguiente:

MINISTRACIONES DEL FORTAMUN-DF
AL GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA
CUENTA PÚBLICA 2022

Mes	Importe
Enero	230,456.6
Febrero	234,951.3
Marzo	232,703.9
Abril	232,703.9
Mayo	232,703.9
Junio	232,703.9
Julio	232,703.9
Agosto	232,703.9
Septiembre	232,703.9
Octubre	232,703.9
Noviembre	232,703.9
Diciembre	232,703.9
Total	2,792,447.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información de los estados de cuenta bancarios, pólizas contables y los CFDI.

NOTA: La suma puede no ser exacta por efecto del redondeo a miles de pesos.

Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

2. En 2022, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua realizó el cálculo para la distribución entre los 67 municipios de la entidad de los recursos del FORTAMUN-DF por 2,765,478.8 miles de pesos, establecidos por la SHCP en el acuerdo publicado el 20 de diciembre de 2021, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, de acuerdo con la modificación del importe que correspondía al estado de Chihuahua del FORTAMUN-DF, publicado por la SHCP en el acuerdo del 25 de febrero de 2022, por 2,792,447.2 miles de pesos, se verificó que la entidad fiscalizada actualizó la distribución de los recursos entre los municipios, de acuerdo con los criterios establecidos en la normativa.

Transferencia y control de los recursos

3. Con la revisión de los estados de la cuenta bancaria del FORTAMUN-DF, los reportes de grupos de pagos mixtos emitidos por la institución bancaria, las pólizas contables y los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), se verificó que, en el ejercicio 2022, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua transfirió a los 67 municipios 2,792,447.2 miles de pesos por concepto de los recursos del FORTAMUN-DF, de manera

ágil, directa y sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que notificaron para tal efecto.

Las transferencias de enero y febrero 2022 se realizaron de acuerdo con el importe publicado por la SHCP el 20 de diciembre de 2021 y en marzo se transfirió el complemento de esos meses, debido a la modificación del importe asignado de acuerdo con la publicación del 25 de febrero de 2022; adicionalmente, de marzo a diciembre de 2022 se transfirieron los montos por partes iguales, como lo indica la normativa.

Asimismo, en la cuenta bancaria productiva específica del FORTAMUN-DF se generaron rendimientos financieros y la institución bancaria realizó una compensación por cheque devuelto por un total 0.3 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE el 22 de diciembre de 2022; el 23 de diciembre se recibió la cancelación de la cuenta por la institución bancaria.

También, se identificó que no fueron aplicadas deducciones con cargo en los recursos del fondo.

Transparencia en la distribución de los recursos

4. El Gobierno del Estado de Chihuahua publicó en su órgano oficial de difusión, el 29 de enero de 2022, el "Acuerdo mediante el cual se da a conocer las variables y fórmulas utilizadas para la distribución y asignación del monto que corresponde a cada municipio del estado de Chihuahua, así como el calendario de pagos de los recursos federales que integran el ramo 33 en lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) para el ejercicio fiscal del año 2022", el cual contiene la variable y la fórmula de distribución de los recursos entre los municipios y su monto, así como el calendario de su ministración.

Asimismo, el 5 de marzo de 2022 se publicó la modificación del Acuerdo referido en el párrafo anterior.

Los importes publicados para cada municipio se correspondieron con los que se les pagaron de enero a diciembre de 2022.

Fortalezas y áreas de mejora

5. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, se determinó que la gestión del proceso de distribución de los recursos del FORTAMUN-DF; el pago de los recursos; la difusión de la información correspondiente; y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

FORTALEZAS

Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

- El Gobierno del Estado dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para la recepción y manejo de los recursos del FORTAMUN-DF, la cual fue notificada a la SHCP.
- El total transferido por la Federación se corresponde con la publicación en el DOF el 25 de febrero de 2022 del “Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2022, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicado el 20 de diciembre de 2021”.

Distribución del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad

- La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua, dependencia responsable de la distribución de los recursos del FORTAMUN-DF, dispone de un Reglamento Interior y de un flujograma, en los cuales están definidas las actividades de cada una de sus áreas que intervienen en la distribución y pago de los recursos del fondo. La Dirección de Política Hacendaria es la responsable de coordinar este proceso.
- La entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios los recursos del FORTAMUN-DF de acuerdo con la variable establecida en la normativa.

Pago del FORTAMUN-DF a los municipios

- Los pagos de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios se realizaron en las cuentas bancarias notificadas por éstos.
- Las transferencias a los municipios se realizaron de acuerdo con el calendario de ministraciones del FORTAMUN-DF.
- La Secretaría de Hacienda proporcionó reportes de las transferencias (Reportes Grupos de Pagos Mixtos), liquidaciones, reportes de facturas electrónicas, reportes de las cuentas bancarias de los municipios, que sirven de mecanismos de control y supervisión en el proceso de las transferencias a los municipios.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El Gobierno del Estado de Chihuahua dispone de mecanismos adecuados para la generación, entrega y difusión de la información para la distribución de los recursos del fondo.
- La entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, el 29 de enero de 2022, la distribución de los recursos a los municipios del fondo para el ejercicio fiscal 2022.

Asimismo, debido a la modificación en la asignación de los recursos del FORTAMUN-DF, el 5 de marzo de 2022, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el “Acuerdo mediante el cual se da a conocer las variables y fórmulas utilizadas para la distribución y asignación del monto que corresponde a cada municipio del estado de Chihuahua, así como el calendario de pagos de los recursos federales que integran el ramo 33 en lo correspondiente al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) para el ejercicio fiscal del año 2022”.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) a los municipios de la entidad federativa, por parte del Gobierno del Estado de Chihuahua; el importe auditado fue de 2,792,447.2 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por este concepto.

La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La gestión del proceso de recepción, distribución y pago de los recursos se realizó de conformidad con la normativa federal y local en la materia.

Los recursos de FORTAMUN-DF se pagaron en los importes que les correspondían a cada municipio, en los plazos establecidos en la normativa y en las cuentas bancarias notificadas para tal efecto.

Igualmente, la entidad fiscalizada cumplió con sus obligaciones de transparencia sobre el manejo de los recursos del fondo.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Berenice Lezama Méndez

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

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa.
2. Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF.
3. Transferencia y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencia del FORTAMUN-DF a la entidad federativa

Verificar que la Federación enteró mensualmente los recursos del FORTAMUN-DF a la entidad federativa, en una cuenta bancaria específica y productiva para su recepción y que el total transferido se correspondió con la cifra publicada por la SHCP.

2. Distribución de los recursos del FORTAMUN-DF

Verificar que la entidad fiscalizada distribuyó entre los municipios los recursos del FORTAMUN-DF, así como, en su caso, los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo.

3. Transferencia y control de los recursos

Verificar que el gobierno estatal transfirió a los municipios, los recursos del FORTAMUN-DF, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, así como los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria, o en su caso, que éstos fueron reintegrados a la TESOFE en los tiempos establecidos en la normativa.

En su caso, que reintegró a la TESOFE, los recursos y los rendimientos financieros del FORTAMUN-DF no ejercidos por los municipios y que fueron reintegrados a la entidad fiscalizada, por esos órdenes de gobierno.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, a más tardar el 31 de enero de 2022, la distribución del FORTAMUN-DF y el calendario de ministraciones, así como la modificación de ese Acuerdo. Además, que las cifras publicadas se correspondieron con lo pagado a los municipios.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tuvo el gobierno del estado respecto de los procesos de cálculo, distribución, ministración y deducciones correspondientes de los recursos del FORTAMUN-DF a los municipios de la entidad federativa.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Chihuahua.