

Gobierno del Estado de Morelos

Distribución de las Participaciones Federales

Auditoría De Cumplimiento: 2022-A-17000-19-1238-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1238

Criterios de Selección

La identificación del objeto y sujeto de fiscalización propuesto obedece en consideración del mandato constitucional y legal de revisar las participaciones federales transferidas a través del Ramo 28 a las entidades federativas y los municipios.

En ese sentido, la estrategia de fiscalización a la Distribución de las Participaciones Federales, considera la revisión de las 32 entidades federativas, en función de ser un objeto con cobertura nacional, así como una dependencia de la Administración Pública Federal, que funge como coordinadora de esos recursos.

Objetivo

Fiscalizar que la distribución y pago de las participaciones federales 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 de las Participaciones Federales, documento descriptivo y estadístico que agrupa los aspectos generales de las fórmulas de distribución, así como el pago y transferencia de los recursos de libre disposición 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	3,387,576.4
Muestra Auditada	3,387,576.4
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 3,387,576.4 miles de pesos de las participaciones federales, transferidos por la Federación al Gobierno del Estado de Morelos durante el ejercicio 2022, para su distribución entre los municipios, se seleccionó una muestra de 3,387,576.4 miles de pesos, que significaron el 100.0% de esos recursos.

Adicionalmente, se revisó la distribución y pago a los municipios de 5,569.3 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 3,393,145.7 miles de pesos.

Antecedentes

Una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos estatales y municipales, se conforman por las Participaciones Federales, no sólo por su cuantía, que es de gran trascendencia, ya que en 2022 representaron el 47.6% del Gasto Federalizado, con una asignación de 1,062,434.3 mdp; y este último, por 2,232,380.7 mdp, que correspondió al 29.4% del Gasto Neto Total de la Federación (7,595,307.9 mdp).

Para las entidades federativas significaron el 37.7% de sus ingresos en 2022 y si se incluye el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) el 37.8%; asimismo, para los municipios representaron en promedio, el 41.4% de sus ingresos totales y si se incluye el FEIEF el 41.5%. Su importancia también responde al hecho de que se tratan de ingresos de libre administración hacendaria, cuyo destino, los gobiernos locales deciden libremente y sobre ellos se soportan gran parte o, incluso, la totalidad del costo de sus estructuras administrativas y servicios esenciales como la disponibilidad de agua potable, o la contratación y pago de deuda, entre otros.

Estos recursos son transferidos por la Federación a las entidades federativas y, por medio de éstas, a los municipios, salvo algunos fondos específicos que se entregan directamente por la Federación a los municipios.

El fundamento jurídico que soporta estas transferencias se encuentra en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), emitida el 27 de diciembre de 1978, que inició su vigencia a partir de 1980, cuyo objeto principal fue 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 simplificó el sistema fiscal del país, con lo que se evitó la superposición de los gravámenes federales, estatales y municipales, y la duplicidad de las funciones de recaudación y vigilancia que existían antes de su instrumentación.

La gestión del SNCF se basa en el establecimiento de un Convenio de Adhesión y sus anexos, mediante el cual, 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 Participaciones Federales se determinan 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 son una parte destacada del Gasto Federalizado.

Los términos de la adhesión de las entidades federativas al SNCF, es decir, sus derechos y compromisos, así como las participaciones que tiene derecho a recibir, están contenidas, 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, cuya finalidad es compartir con los gobiernos locales las 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.¹
- La Ley de Coordinación Fiscal, en la cual se prevé la metodología para la distribución de los fondos e incentivos que conforman las participaciones federales entre las entidades federativas.

Un concepto fundamental destacable en la LCF es el correspondiente a la Recaudación Federal Participable (RFP), integrada 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, como los más importantes), 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.

¹ Son los 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.

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 RFP;
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 Intermedios², y
15. Otros Incentivos.³

De esos fondos e incentivos que constituyen las participaciones federales, sólo cuatro tienen vinculado 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%.

² Se refiere a los Regímenes de Pequeños Contribuyentes e Intermedios.

³ 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 cantidades correctas de las participaciones federales, la LCF define los porcentajes mínimos a entregar por las entidades federativas 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 entre 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 FFM⁴ 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, incluidos sus organismos, 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 2022, la normativa local respectiva de 11 entidades federativas dispuso que se entregara un mayor porcentaje al previsto en la LCF.

Por ello, de acuerdo con la información de las auditorías practicadas a la distribución de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2022, del total del FGP a nivel nacional, en promedio se participó a los municipios el 20.6%, aunque 21 entidades mantuvieron la asignación de 20.0% establecida por la LCF.

El FGP es el fondo más importante de las participaciones federales, por el monto de recursos que lo conforman. En 2022 este fondo significó el 73.0% 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 FEIEF, el cual es un fondo del Ramo 23, 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,

⁴ El FFM se constituye por un monto base y su incremento respecto de su importe en el año de cálculo; el incremento se distribuye con base en dos coeficientes, el primero corresponde al 70.0% de los recursos y se reparte entre todas las entidades federativas, y el 30.0% restante, es distribuido únicamente entre las entidades federativas que hayan celebrado un convenio de coordinación fiscal con sus municipios para el cobro del impuesto predial.

el FOFIR y las participaciones por el 0.136% de la RFP. Es importante decir que los recursos de este fondo deben ser restituidos a la Federación en el siguiente ejercicio o cuando se tengan las condiciones para hacerlo⁵.

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 la responsable de fiscalizar las participaciones federales en los siguientes aspectos:

- I. La aplicación de las fórmulas de distribución de las participaciones federales;
- II. La oportunidad en el pago de los recursos;
- III. El ejercicio de los recursos de conformidad con las disposiciones locales aplicables y el financiamiento y otras obligaciones e instrumentos financieros garantizados con participaciones federales;
- IV. En su caso, el cumplimiento de los objetivos de los programas financiados con estos recursos, de acuerdo con lo previsto en los presupuestos locales; y
- V. La deuda de las entidades federativas garantizada con las participaciones federales.

En ese sentido, la ASF consideró para la fiscalización del cálculo, distribución y pago de las participaciones federales en la Cuenta Pública 2022, 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 para 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.

⁵ Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto de 2020, Regla Novena, incisos d, e y f.

Al respecto, en el marco de la revisión de las Cuentas Públicas de 2016 a 2022, 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 Gobierno 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, 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, 2020 y 2021.

- **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), de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, así como de su respectivo Fondo de Compensación (FOCO) y del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

Anteriormente, éstos no se encontraban especificados en la citada ley, a pesar de que su distribución atendía a las disposiciones federales en la materia.

También se especificaron los fondos e incentivos que se deben de considerar para el cálculo de la distribución a los municipios del FOFIR y del Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles, los cuales se distribuyen en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones federales efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

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**

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 un importe de 14,181,989.5 miles de pesos, por concepto de participaciones federales (incluidos otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal), de acuerdo con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022.

En 2022, 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), cuyo objetivo es compensar la disminución en las participaciones vinculadas con esa recaudación. En ese ejercicio, el estado de Morelos recibió 23,888.2 miles de pesos del FEIEF.

De acuerdo con lo anterior, en 2022 el estado de Morelos recibió por concepto de participaciones federales y del FEIEF 14,205,877.7 miles de pesos, que se integraron conforme a lo siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES, INCENTIVOS Y FEIEF PAGADOS AL ESTADO DE MORELOS

CUENTA PÚBLICA 2022

(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Ramo 28	FEIEF ^{1/}	Total
Fondo General de Participaciones	10,989,585.8	22,117.8	11,011,703.6
Fondo de Fomento Municipal	638,828.2	972.3	639,800.5
Fondo de Fiscalización y Recaudación	481,060.2	798.1	481,858.3
Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios	206,945.0		206,945.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	264,219.2		264,219.2
Fondo de Compensación	299,530.4		299,530.4
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	204,502.0		204,502.0
Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	29,229.9		29,229.9
Impuesto Sobre la Renta	755,179.2		755,179.2
Fondo de Compensación REPECOS-Intermedios	14,171.4		14,171.4
Otros incentivos derivados del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal ^{2/}	298,738.2		298,738.2
Total	14,181,989.5	23,888.2	14,205,877.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, oficios de aviso de pago emitidos por la SHCP, estados de cuenta bancarios y Cuenta Mensual Comprobada.

^{1/} FEIEF: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

^{2/} Incluyen 85,440.7 miles de pesos de Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles.

De los 23,888.2 miles de pesos que recibió la entidad federativa del FEIEF, 23,194.4 miles de pesos correspondieron a la compensación anual definitiva 2021 y 693.8 miles de pesos a la del cuarto trimestre de 2022, 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 2022

(Miles de pesos)

Concepto	Fondo General de Participaciones	Fondo de Fomento Municipal	Fondo de Fiscalización y Recaudación	Total
Cierre anual definitivo 2021	22,117.8	972.3	104.3	23,194.4
4to. Trimestre 2022	0.0	0.0	693.8	693.8
Total	22,117.8	972.3	798.1	23,888.2

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

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 siguientes:

- 20.0% del Fondo General de Participaciones (FGP), del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), así como de su Fondo de Compensación (FOCO-ISAN), del Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR) y del IEPS a la venta de gasolinas y diésel; en adelante Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel (GyD).
- 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, 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 del impuesto.
- 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.

En esta ley no se encontraron disposiciones normativas locales que establecieran el porcentaje y 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 criterios del FGP, del FFM y del FOFIR, en atención a la normativa federal.

En el marco de las recomendaciones acordadas entre el Gobierno del Estado de Morelos y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la fiscalización de la Cuenta Pública 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, el 17 de noviembre de 2022, la reforma a la LCHEM, la cual, en el artículo 6, fracción VIII, establece que los ingresos que reciba el estado por el FEIEF se distribuirán a los municipios en los mismos porcentajes y criterios del FGP, del FFM y del FOFIR.

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, del FFM, del IEPS, del ISAN y del FOCO-ISAN se realizará conforme a los criterios establecidos en el artículo 7 de la LCHEM:

- 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 números 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 (GyD) y Fondo de Compensación (FOCO)

La fracción V del artículo 6 de la LCHEM establece que el criterio de distribución de los recursos provenientes de las Participaciones por la Venta Final de Gasolinas y Diésel (GyD) 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.

La LCHEM no especificó si estos recursos se refieren únicamente a los mencionados en la fracción I del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal o también a los correspondientes a la fracción II del mismo artículo, es decir al Fondo de Compensación (FOCO); no obstante, este criterio fue aplicado para la distribución de los recursos de ambos fondos en 2022.

En el marco de las recomendaciones acordadas entre el Gobierno del Estado de Morelos y la ASF, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, el 17 de noviembre de 2022, la reforma a la LCHEM, la cual, en la fracción V del artículo 6, establece que las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel y su respectivo Fondo de Compensación, se distribuirán a los municipios de la entidad conforme el coeficiente mencionado anteriormente.

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, 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.

Para el cálculo de este coeficiente, en la LCHEM no se definió cuáles fondos fueron considerados como participaciones efectivamente recibidas por cada municipio en el ejercicio inmediato anterior. Al respecto, mediante el oficio número UCH/0411-AR/2023 de fecha 26 de abril de 2023, el Titular de la Unidad de Coordinación Hacendaria, de la SHGEM, informó que los fondos que se utilizaron para la construcción del coeficiente fueron el FGP, el FFM, el FOFIR, el IEPS, la GyD, el FOCO-ISAN y el ISR que se distribuyeron a los municipios de la entidad durante 2021.

En el marco de las recomendaciones acordadas entre el Gobierno del Estado de Morelos y la ASF, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, el 17 de noviembre de 2022, la reforma a la LCHEM, la cual establece en su artículo 6, fracción VI, que la distribución del FOFIR y el ISR-EBI se calcularán en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones federales que incluyan el FGP, el FFM, el FOFIR, el IEPS y la GyD

efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las mismas participaciones pagadas a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

3. Respecto de las participaciones federales pagadas al estado de Morelos en 2022 por la SHCP, se verificó que el Gobierno del Estado de Morelos distribuyó y pagó a los 36 municipios de la entidad federativa, para los fondos e incentivos que integraron la muestra de auditoría, recursos por los montos y porcentajes que se indican a continuación:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022

PARTICIPACIONES FEDERALES Y FEIEF PAGADOS AL ESTADO DE MORELOS Y DISTRIBUIDOS Y PAGADOS A SUS MUNICIPIOS,
EN LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Fondo o incentivo	Monto pagado al estado ^{1/}	Monto pagado al estado incluido el FEIEF ^{2/} , en los fondos respectivos	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 ^{3/}	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 ^{4/}
	(A)	(B)	(C)	(D) = (C) / (B)	(E)	(F) = (E) / (B)	(G)	(H)
Fondo General de Participaciones	10,989,585.8	11,011,703.6	2,193,268.5	19.9 ^{5/}	2,193,268.5	20.0	20.0	20.0
Fondo de Fomento Municipal	638,828.2	639,800.5	639,800.5	100.0	639,800.5	100.0	100.0	100.0
Fondo de Fiscalización y Recaudación	481,060.2	481,858.3	96,385.5	20.0	96,385.5	20.0	20.0	20.0
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	206,945.0	206,945.0	41,389.0	20.0	41,389.0	20.0	20.0	20.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel	264,219.2	264,219.2	52,843.8	20.0	52,843.8	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación	299,530.4	299,530.4	59,906.1	20.0	59,906.1	20.0	20.0	20.0
Impuesto Sobre Automóviles Nuevos	204,502.0	204,502.0	40,894.4	20.0	40,894.4	20.0	20.0	20.0
Fondo de Compensación del ISAN	29,229.9	29,229.9	5,846.0	20.0	5,846.0	20.0	20.0 ^{6/}	20.0
Impuesto Sobre la Renta ^{7/}	755,179.2	755,179.2	245,723.8	N/A	245,723.8	N/A	N/A	N/A
Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles ^{8/}	85,440.7	85,440.7	17,088.1	20.0	17,088.1	20.0	20.0	20.0
Total	13,954,520.6	13,978,408.8	3,393,145.7		3,393,145.7			

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022; 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; Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como el monto del Fondo de Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2022, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el 15 de febrero de 2022; ingresos municipales de 2020; Censo de Población y Vivienda 2020 publicado por el INEGI; índice de Marginación del estado de Morelos; memorias de cálculo de 2022 de los fondos participables; constancias pormenorizadas de entrega de participaciones remitidas por la SHGEM a los municipios de la entidad y estados de cuenta bancarios correspondientes a las transferencias realizadas a los municipios en el ejercicio 2022.

^{1/} El total únicamente considera los fondos e incentivos que son participables a los municipios, por lo que no se corresponde con el total de las participaciones federales pagadas a la entidad federativa por 14,181,989.5 miles de pesos que se presentan en el resultado 1. 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).

^{2/} Los recursos correspondientes al FEIEF son los presentados en el resultado 1.

^{3/} Importe sin descontar las deducciones y afectaciones que se aplican a las participaciones federales, correspondientes a los municipios.

^{4/} Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

^{5/} Al monto recibido por el Gobierno Estatal de 10,989,585.8 miles de pesos, se le aplicó una deducción por 45,361.0 miles de pesos, por concepto de las obligaciones generadas por la potenciación del FEIEF en 2021; por lo que el monto considerado para calcular la distribución a los municipios de la entidad, de los recursos del FGP fue de 10,966,342.5 miles de pesos, incluidos los recursos del FEIEF de 2022, por lo que el monto distribuido y pagado a los municipios por 2,193,268.5 miles de pesos representó el 19.9%.

^{6/} Porcentaje establecido en la Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.

^{7/} El porcentaje del ISR distribuido a los municipios corresponde al cien por ciento del monto enterado a la Federación, de la recaudación obtenida de dicho impuesto de cada municipio, de 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 se refieren a lo asignado a los municipios.

^{8/} Las entidades federativas en las que se enajenen bienes inmuebles y que por dichas operaciones se cause el impuesto a que se refiere el artículo 126 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, podrán recibir como incentivo el 100.0% de la recaudación neta del citado impuesto.

N/A: No Aplicable

NOTA: Los montos pueden no coincidir por el redondeo de cifras.

4. Fondo General de Participaciones (FGP)

La SHCP pagó 10,966,342.5 miles de pesos al estado de Morelos en 2022, por concepto del FGP, incluidos 22,117.8 miles de pesos del FEIEF; este importe ya incluye las deducciones federales aplicadas por 45,361.2 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 2021.

Con base en lo anterior, el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios de la entidad, 2,193,268.5 miles de pesos, correspondientes al 20.0% del FGP, como lo establece la normativa local.

Fondo de Fomento Municipal (FFM)

Se verificó la distribución entre los municipios de los 639,800.5 miles de pesos transferidos por la Federación al estado de Morelos por concepto del FFM, incluidos 972.3 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.

Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)

De los 481,858.3 miles de pesos transferidos por la Federación al estado de Morelos por concepto del FOFIR, incluidos 798.1 miles de pesos del FEIEF, se verificó la distribución de 96,385.5 miles de pesos entre los municipios de la entidad, cifra que constituyó el 20.0% de los recursos del fondo.

Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)

De los 206,945.0 miles de pesos transferidos al estado de Morelos por concepto del IEPS, se distribuyeron 41,389.0 miles de pesos entre los municipios de la entidad, equivalentes al 20.0% de los recursos del fondo.

Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel (GyD)

La SHGEM distribuyó 52,843.8 miles de pesos entre los municipios de la entidad por concepto de las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, cifra que representó el 20.0% de los 264,219.2 miles de pesos pagados al estado por este concepto.

Fondo de Compensación (FOCO)

La SHCP transfirió 299,530.4 miles de pesos al Gobierno Estatal, por concepto del FOCO, de conformidad con la fracción II, del artículo 4-A de la Ley de Coordinación Fiscal; de estos recursos, se distribuyeron 59,906.1 miles de pesos entre los municipios de la entidad, con base en la población de cada municipio y fueron equivalentes al 20.0% del total transferido.

Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)

De acuerdo con la cuenta mensual comprobada presentada por el Gobierno del Estado de Morelos en el ejercicio 2022, la recaudación por el ISAN ascendió a 204,502.0 miles de pesos, cifra que se correspondió con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022; sin embargo, en el mes de noviembre, la Tesorería del Gobierno de Estado de Morelos, mediante la Dirección General de Recaudación autorizó la devolución de un pago provisional del ISAN por 30.1 miles de pesos, debido a la cancelación de la compra de un automóvil, por lo que el monto autoliquidado por el ISAN en 2022 fue de 204,472.0 miles de pesos; de esta cantidad, se distribuyeron, entre los 36 municipios de la entidad, 40,894.4 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de la recaudación de este impuesto.

Cabe mencionar que no se dispuso de evidencia por parte del Gobierno Estatal de haber reportado esa actualización en la recaudación del ISAN a la SHCP. (Ver resultado 9: Fortalezas y áreas de mejora).

Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN)

La SHGEM distribuyó 5,846.0 miles de pesos entre los municipios de la entidad por concepto del FOCO-ISAN, cifra que representó el 20.0% de los 29,229.9 miles de pesos pagados al estado por este concepto.

Impuesto Sobre la Renta (ISR)

Con la revisión de los oficios de aviso de pago remitidos por la SHCP, donde se informó a la SHGEM para el ejercicio 2022 la determinación de las participaciones federales del 100.0% de la recaudación del ISR que efectivamente se enteró 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, se determinó que el estado de Morelos recibió recursos por 755,179.2 miles de pesos por este concepto, mientras que el monto total que correspondió a los municipios y a los organismos municipales fue de 245,723.8 miles de pesos. Asimismo, se validaron 3,100.5 miles de pesos por devoluciones de este impuesto, los cuales fueron descontados antes de las transferencias a los municipios correspondientes, de los recursos del mismo ISR, o bien, del FGP. (Ver resultado 7: Transferencia y control de los recursos).

Cabe señalar que el total distribuido de los fondos e incentivos antes citados coincidió con el obtenido en la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno Estatal.

5. ISR por la Enajenación de Bienes Inmuebles (ISR-EBI)

En 2022, la SHCP validó al estado de Morelos la autoliquidación de 85,440.7 miles de pesos por concepto del ISR-EBI en la entidad, de los cuales, el Gobierno Estatal distribuyó entre los municipios 17,088.1 miles de pesos, equivalentes al 20.0% de los recursos del fondo.

Como se mencionó en el resultado 2, de acuerdo con la LCHEM, la distribución de este impuesto se debe realizar 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, el cálculo realizado por la SHGEM fue con un criterio distinto, ya que para la distribución del ISR-EBI se utilizó el “coeficiente efectivo”, 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”, el cual resultó de la suma de todos los coeficientes obtenidos a partir de las participaciones federales estimadas que recibiría el Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal 2021, es decir, la suma del FGP, del FFM, del FOFIR, del IEPS, de la GyD, del ISAN y del FOCO-ISAN.

Al respecto, la ASF realizó el cálculo de la distribución del ISR-EBI con base en el coeficiente que resultó 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, criterio establecido en la LCHEM, y se consideraron las participaciones del FGP, del FFM, del FOFIR, del IEPS, de la GyD, del FOCO-ISAN y del ISR, y se determinaron las diferencias siguientes:

DIFERENCIAS EN EL CÁLCULO DE LA DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR LA ENAJENACIÓN
DE BIENES INMUEBLES A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Cons.	Municipio	Cálculo realizado por la ASF	Cálculo realizado por la SHGEM	Diferencias	Afectación a municipios
1	Amacuzac	288.6	289.8	1.2	0.0
2	Atlatlahucan	362.7	345.0	-17.7	-17.7
3	Axochiapan	390.7	397.1	6.4	0.0
4	Ayala	664.6	661.8	-2.7	-2.7
5	Coatetelco	132.9	131.8	-1.1	-1.1
6	Coatlán del Río	276.4	276.6	0.2	0.0
7	Cuautla	1,224.8	1,226.5	1.7	0.0
8	Cuernavaca	2,517.1	2,525.1	8.0	0.0
9	Emiliano Zapata	755.9	738.7	-17.2	-17.2

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022

Cons.	Municipio	Cálculo realizado por la ASF	Cálculo realizado por la SHGEM	Diferencias	Afectación a municipios
10	Hueyapan	98.0	104.6	6.6	0.0
11	Huitzilac	270.1	283.8	13.7	0.0
12	Jantetelco	282.0	287.0	5.0	0.0
13	Jiutepec	1,489.6	1,386.0	-103.6	-103.6
14	Jojutla	457.7	463.6	5.9	0.0
15	Jonacatepec	258.8	272.2	13.4	0.0
16	Mazatepec	259.6	265.3	5.7	0.0
17	Miacatlán	188.3	200.9	12.6	0.0
18	Ocuituco	312.0	312.6	0.6	0.0
19	Puente de Ixtla	310.4	318.5	8.1	0.0
20	Temixco	856.0	838.1	-17.9	-17.9
21	Temoac	279.7	285.8	6.1	0.0
22	Tepalcingo	317.2	337.7	20.5	0.0
23	Tepoztlán	423.2	431.5	8.3	0.0
24	Tetecala	245.5	261.5	16.0	0.0
25	Tetela de Volcán	190.7	191.8	1.1	0.0
26	Tlalnepantla	285.4	285.3	-0.1	-0.1
27	Tlaltizapán	422.8	448.1	25.3	0.0
28	Tlaquiltenango	324.0	342.0	18.0	0.0
29	Tlayacapan	284.4	291.9	7.5	0.0
30	Totolapan	282.8	285.9	3.1	0.0
31	Xochitepec	571.2	572.2	0.9	0.0
32	Xoxocotla	181.1	192.0	10.9	0.0
33	Yautepec	852.7	788.8	-63.9	-63.9
34	Yecapixtla	443.2	471.8	28.6	0.0
35	Zacatepec	325.7	319.4	-6.3	-6.3
36	Zacualpan de Milpas	262.3	257.2	-5.0	-5.0
	TOTAL	17,088.1	17,088.1	0.00	-235.5

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 2022.

NOTA: Los montos pueden no coincidir por el redondeo de cifras.

Con base en lo anterior, se estimó una afectación a 10 municipios por 235.5 miles de pesos.

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, presentó la documentación que

acredita la transferencia por el ajuste de 235,414.99 pesos, ministrados el 8 de agosto de 2023 a los 10 municipios a los que les distribuyó recursos del ISR-EBI por un monto inferior al que les correspondía, con lo que se solventa lo observado.

Transferencias y control de los recursos

6. Para la revisión de las transferencias de las participaciones federales a los municipios, el Gobierno del Estado de Morelos presentó la documentación siguiente:

- Oficios municipales de notificación de cuentas bancarias para la recepción de los recursos correspondientes a las participaciones federales.
- Estados de cuenta bancarios donde se reflejó el pago de las participaciones federales a los municipios, de enero de 2022 a enero de 2023.
- Pólizas contables de egresos referentes a los pagos de las participaciones federales a los municipios.
- Correos electrónicos mediante los cuales se dieron a conocer las participaciones federales correspondientes a cada municipio, así como sus respectivas deducciones.

De acuerdo con lo anterior, se verificó que el Gobierno del Estado de Morelos pagó, en 2022, a los 36 municipios de la entidad, 3,393,145.7 miles de pesos por concepto de participaciones federales. Adicionalmente, se determinó un monto de 543,696.2 miles de pesos por concepto de deducciones y afectaciones que, con cargo en las participaciones federales, fueron aplicadas a los municipios respectivos, por lo que el monto neto pagado fue de 2,849,449.5 miles de pesos.

Lo anterior se efectuó conforme a la tabla siguiente:

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS,
DEDUCCIONES Y AFECTACIONES DE LOS FONDOS E INCENTIVOS QUE INTEGRARON LA MUESTRA DE AUDITORÍA
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

Concepto	Ramo 28	FEIEF	Total
<u>Participaciones pagadas</u>			
Fondo General de Participaciones (FGP)	2,188,844.9	4,423.6	2,193,268.5
Fondo de Fomento Municipal (FFM)	638,828.2	972.3	639,800.5
Fondo de Fiscalización y Recaudación (FOFIR)	96,212.0	173.5	96,385.5
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)	41,389.0		41,389.0
Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel (GyD)	52,843.8		52,843.8
Fondo de Compensación (FOCO)	59,906.1		59,906.1
Incentivos por el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN)	40,894.4		40,894.4
Fondo de Compensación del ISAN (FOCO-ISAN)	5,846.0		5,846.0
Impuesto Sobre la Renta (ISR)	245,723.8		245,723.8
Impuesto Sobre la Renta por la enajenación de bienes inmuebles (ISR-EBI)	17,088.1		17,088.1
Subtotal de Participaciones	3,387,576.3	5,569.4	3,393,145.7
<u>Deducciones efectuadas</u>			
Créditos BANOBRAS			520.6
Falta de pago en materia de retención y entero del ISR			5,442.6
Descuento por resolución del SAT			4.9
Devoluciones validadas ISR			3,100.5
Adelanto de participaciones			19,063.5
Préstamos administraciones anteriores			6,732.9
Fideicomisos			508,831.2
Subtotal de Deducciones			543,696.2
Total Pagado			2,849,449.5

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 2022; transferencias bancarias realizadas entre enero de 2022 y enero de 2023 por la SHGEM; e información proporcionada por el Gobierno del Estado de Morelos.

7. En 33 municipios de la entidad federativa se realizaron deducciones con cargo en las participaciones federales por 543,696.2 miles de pesos, como se describe a continuación:

DEDUCCIONES APLICADAS A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
PAGADAS A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS
CUENTA PÚBLICA 2022
(Miles de pesos)

	Deducciones	Número de municipios	Monto
Federales	Créditos BANOBRAS	1	520.6
	Falta de pago en materia de retención y entero del ISR	2	5,442.6
	Descuento por resolución del SAT	1	4.9
	Subtotal		5,968.1
Estatales	Devoluciones validadas ISR	33	3,100.5
	Adelanto de participaciones	4	19,063.5
	Préstamos administraciones anteriores	2	6,732.9
	Fideicomisos	12	508,831.2
	Subtotal		537,728.1
TOTAL			543,696.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con la información proporcionada por la SHGEM; actas de cabildo, oficios de solicitud de afectación, oficios de solicitud de compensación, oficios de solicitud de adelantos, cartas compromiso de los municipios, contratos de Fideicomiso Irrevocable, resoluciones del SAT a recursos de inconformidad, oficios de la liquidación correspondiente al Fondo ISR y las devoluciones validadas, Constancias de Compensación de Participaciones emitidas por la SHCP, estados de cuenta bancarios y pólizas contables.

NOTA: La deducción federal al FGP asignado a la entidad federativa por 45,361.0 miles de pesos, referida en el resultado 4, por concepto de las obligaciones generadas por la potenciación del FEIEF en 2021, se aplicó antes de la distribución del 20.0% del FGP a los municipios, motivo por el cual no se agrega en el cuadro anterior.

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 entidad fiscalizada realizó descuentos por 520.6 miles de pesos a las participaciones federales del municipio de Tlaquiltenango por el incumplimiento de las obligaciones crediticias de éste con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), al amparo del Contrato de Apertura de Crédito Simple y Constitución de Garantía formalizado entre las partes el 11 de diciembre de 2007. Adicionalmente, se verificó el pago de los 520.6 miles de pesos a la cuenta de BANOBRAS, por parte de la SHGEM.
- La Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria (SAT) solicitó a la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP la afectación de las participaciones federales del Gobierno del Estado de Morelos por un monto de 5,442.6 miles de pesos, para la compensación de los adeudos del municipio de Yautepec por 3,589.8 miles de pesos y del municipio de Ayala por 1,852.8 miles de pesos, relacionados con la omisión total o parcial del entero del

Impuesto Sobre la Renta a cargo tanto de sus trabajadores como de los trabajadores de sus organismos descentralizados.

- En virtud de las resoluciones emitidas por el SAT a favor de dos particulares, por los recursos de inconformidad presentados en contra del municipio de Cuautla, por haber realizado cobros del refrendo de la licencia para el funcionamiento de actividades comerciales, se realizaron deducciones por 4.9 miles de pesos a las participaciones federales de este municipio.

Deducciones Estatales:

- La SHGEM aplicó a los municipios las devoluciones del ISR, validadas por la SHCP mediante los oficios que remitió para informar las participaciones del 100.0% de la recaudación del ISR que efectivamente se enteró a la Federación, por el salario del personal de la entidad federativa, tanto del ISR distribuido como del FGP de los municipios por un monto total de 3,100.5 miles de pesos, de los cuales, 2,598.0 miles de pesos se descontaron del ISR de 26 municipios y 502.5 miles de pesos se descontaron del FGP de 16 municipios.
- Hubo deducciones en cuatro municipios por concepto de adelantos de participaciones federales 2022, las cuales se validaron mediante oficios de solicitud, cartas compromiso y actas de cabildo, por un monto de 19,063.5 miles de pesos, que incluyeron cargas financieras por 563.5 miles de pesos.
- Se aplicaron descuentos por 6,732.9 miles de pesos, por concepto de préstamos otorgados en administraciones anteriores con un esquema de pagos multianual, a los municipios de Puente de Ixtla y Cuautla.
- Para 12 municipios de la entidad existieron contratos de 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 2022 se validó la deducción y pago a los terceros correspondientes por 508,831.2 miles de pesos.

Transparencia en la distribución de los recursos

8. 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**

El 15 de febrero de 2022, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos “Tierra y Libertad”, el “Acuerdo por el que se da a conocer el calendario de entrega, porcentajes y montos estimados de los fondos federales participables, así como el monto del Fondo Aportaciones Estatales para el Desarrollo Económico, que corresponden a los municipios del estado de Morelos para el ejercicio fiscal 2022”, el cual incluyó las fórmulas y variables 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 2022**

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 a más tardar el día 15 del mes siguiente al del término del trimestre correspondiente (12 de abril, 15 de julio y 14 de octubre de 2022 y 13 de enero de 2023), como lo indica la normativa. Los montos publicados coincidieron con los efectivamente pagados a los municipios del estado de Morelos (antes de deducciones).

No obstante, estas publicaciones no cumplieron con el formato establecido en los lineamientos señalados, ya que los nombres y los montos de los fondos de las participaciones federales se presentan en varios renglones, por lo que su lectura puede ser confusa.

Por otro lado, en los meses de enero, febrero y marzo del 2022, la SHGEM calculó de manera provisional las participaciones federales a los municipios, previas a la publicación del acuerdo administrativo por el cual se da a conocer la distribución de los recursos de participaciones a municipios en 2022 que incluyó las fórmulas de distribución y las nuevas variables, así como los coeficientes a utilizar durante el ejercicio fiscal 2022, por lo que al siguiente mes de esos ajustes, se debió publicar esta información, así como las participaciones definitivas, es decir, las calculadas con los nuevos coeficientes y el saldo entre éstas últimas y las provisionales, tal como lo establecen los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, se verificó que el Impuesto Sobre la Renta publicado en los informes trimestrales y mensuales de los montos ministrados a los municipios de la entidad no incluyó las devoluciones aplicadas por ese impuesto; sin embargo, en el artículo 6, fracción VII, de la LCHEM, se establece que la recaudación que se obtenga por el ISR será la obtenida una vez descontadas las devoluciones, por lo que los montos determinados a los municipios por este concepto debieron ser publicados con el mismo criterio.

- **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 y trimestral, en formato Excel. Además, se encontraron disponibles las publicaciones referentes a las participaciones federales 2022, 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, en formato PDF, de los informes trimestrales en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, 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. No obstante, se identificó que el envío de la publicación del primer informe trimestral de la ministración de las participaciones federales se realizó fuera del plazo establecido en la normativa; y de igual manera, se envió extemporáneamente el desglose mensual, en formato Excel, de la ministración de las participaciones federales, en los meses de enero, mayo, septiembre y octubre.

Finalmente, se verificó la entrega al Coordinador de Transferencias Federales de la UCEF de la SHCP, mediante el oficio número SH/0470-GH/2022 del 20 de julio de 2022, de las cifras sobre recaudación de los impuestos y derechos locales que realizaron los municipios y la entidad federativa en 2021, en los formatos establecidos para tal efecto.

En resumen, se detectaron algunas irregularidades relacionadas con la transparencia en la distribución de los recursos:

- Las publicaciones de los montos estimados y de los montos entregados trimestralmente de las participaciones federales a los municipios incumplieron con el formato establecido en los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- No se publicaron los ajustes realizados en la entidad federativa por la actualización de las variables utilizadas para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones federales correspondientes a los primeros meses de 2022.
- Las cifras publicadas del ISR en los informes trimestrales de los montos ministrados a los municipios de la entidad no incluyeron las devoluciones aplicadas por ese impuesto.

- Existieron retrasos en el envío a la SHCP de la publicación del primer informe trimestral de las participaciones federales entregadas a los municipios, así como en el envío de las tablas en Excel con el desglose mensual de la ministración de las participaciones federales correspondientes a los meses de enero, mayo, septiembre y octubre.

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, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en que las publicaciones relacionadas con la distribución y pago de las participaciones federales a municipios de la entidad se realicen conforme al formato entregado para su publicación por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM); para que se mencione en las publicaciones trimestrales la actualización de los factores para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones federales correspondientes a los primeros meses de cada ejercicio fiscal, así como garantizar que las cifras publicadas del ISR en los informes trimestrales de los montos ministrados a los municipios de la entidad incluyan la aplicación de las devoluciones validadas por ese impuesto; y para que se evite la existencia de retrasos en la entrega de la información que se debe enviar a la SHCP, relacionada con la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad, con lo que solventa lo observado.

Fortalezas y áreas de mejora

9. Para realizar 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 Unidad de Coordinación Hacendaria, a la Dirección General de Presupuesto y Gasto Público, 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.

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

- En 2022, se utilizaron 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 (GyD), el Fondo de Compensación (FOCO), 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, FOFIR, IEPS, GyD, FOCO, ISAN, FOCO-ISAN e ISR-EBI, y el 100.0% del FFM y del ISR.
- En atención a las recomendaciones acordadas entre el Gobierno del Estado de Morelos y la Auditoría Superior de la Federación, con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2021, se reformó la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos (LCHEM) para regular los aspectos siguientes:
 - a. Los ingresos que reciba el estado por el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) se distribuirán a los municipios en los mismos porcentajes y criterios del FGP, del FFM y del FOFIR.
 - b. Tanto las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel como su respectivo Fondo de Compensación se distribuirán a los municipios de la entidad conforme al coeficiente de población.
 - c. La distribución a los municipios tanto del FOFIR como del ISR-EBI se calculará 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 GyD, efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las mismas participaciones pagadas a todos los municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.
- Se verificó la correcta construcción y aplicación de los coeficientes de distribución para los fondos siguientes: FGP, FFM, FOFIR, IEPS, GyD, FOCO, ISAN, FOCO-ISAN e ISR.

Pago de las participaciones e incentivos a los municipios

- Se realizó la transferencia a los 36 municipios de la entidad de las participaciones federales en las cuentas habilitadas para tal efecto, de conformidad con los montos obtenidos de la aplicación de los factores de distribución determinados por el Gobierno Estatal y en el plazo establecido por la normativa.
- 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 la página 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 obstante que, en la LCHEM vigente en 2022, se estableció el mismo criterio de distribución del FOFIR y del ISR-EBI entre los municipios, la entidad fiscalizada utilizó coeficientes distintos.
- La utilización de un criterio de distribución del ISR-EBI contrario al que se estableció en la LCHEM generó afectaciones en 10 municipios de la entidad por 235.4 miles de pesos.
- La entidad fiscalizada no informó a la SHCP acerca del ajuste en la recaudación del ISAN por 36.1 miles de pesos.

Generación, entrega y difusión de la información

- Las publicaciones realizadas por la entidad fiscalizada para transparentar la distribución y pago de las participaciones federales a los municipios no cumplieron con el formato establecido en los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- No se publicaron los ajustes realizados en la entidad federativa por la actualización de las variables utilizadas para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones federales correspondientes a los primeros meses del 2022, durante los cuales se entregaron recursos provisionales.
- Las cifras del ISR publicadas en los informes trimestrales de los montos ministrados a los municipios de la entidad no incluyeron las devoluciones aplicadas por ese impuesto.
- Existieron retrasos en el envío a la SHCP de la publicación del primer informe trimestral de las participaciones federales entregadas a los municipios, así como en el envío de las tablas en Excel con el desglose mensual de la ministración de las

participaciones federales correspondientes a los meses de enero, mayo, septiembre y octubre.

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 entre las distintas áreas involucradas en la distribución y 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, instruyó las acciones de control necesarias consistentes en actualizar los manuales de políticas y procedimientos de las áreas responsables de la distribución y ministración de las participaciones federales a municipios; realizar las gestiones de mejora del sistema informático; se efectúen las compensaciones en la Cuenta Mensual Comprobada del mes subsecuente; solicitar que las publicaciones trimestrales de las participaciones federales a municipios de la entidad, se ejecuten conforme a los formatos establecidos, y se eviten retrasos en la entrega de la información de las participaciones a la SHCP.

Además, proporcionó la documentación que acredita la transferencia por 235,414.99 pesos a los 10 municipios a los que les distribuyó recursos del ISR-EBI por un monto inferior al que les correspondía, con lo que se solventa la observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 235,414.99 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 3 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 pago de las participaciones federales a los municipios de la entidad federativa, por el Gobierno del

Estado de Morelos, el importe auditado fue de 3,387,576.4 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto.

Adicionalmente, se fiscalizaron 5,569.3 miles de pesos correspondientes al Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas transferidos por la Federación durante el ejercicio 2022, por lo que el monto total auditado fue de 3,393,145.7 miles de pesos.

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

El proceso de distribución de los recursos del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, del Fondo de Fiscalización y Recaudación, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, las Participaciones por la Venta Final de Gasolina y Diésel, del Fondo de Compensación, del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, del Fondo de Compensación del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos y del Impuesto Sobre la Renta, se realizó de conformidad con la normativa en la materia, ya que se dispuso de fórmulas y criterios de distribución aprobados por la legislatura local.

No obstante, para el cálculo de la distribución del Impuesto Sobre la Renta por la Enajenación de Bienes Inmuebles, la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos utilizó un criterio de distribución diferente al determinado por la legislatura local, con lo que se afectó a 10 municipios de la entidad por 234.5 miles de pesos.

Asimismo, las publicaciones de los montos estimados y de los montos entregados trimestralmente de las participaciones federales a los municipios incumplieron con el formato establecido en los Lineamientos para la publicación de la información a que se refiere el artículo 6 de la LCF; no se publicaron los ajustes realizados en la entidad federativa por la actualización de las variables utilizadas para el cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones federales correspondientes a los primeros meses del 2022; las cifras publicadas del ISR en los informes trimestrales de los montos ministrados a los municipios de la entidad no incluyeron las devoluciones aplicadas por ese impuesto; existieron retrasos en el envío a la SHCP de la publicación del primer informe trimestral de las participaciones federales entregadas a los municipios, así como en el envío de las tablas en Excel con el desglose mensual de la ministración de las participaciones federales.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Morelos cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración de las participaciones federales entre los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes, salvo.

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

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa.
2. Distribución de las participaciones federales por fondo.
3. Transferencias y control de los recursos.
4. Transparencia en la distribución de los recursos.
5. Fortalezas y áreas de mejora.

1. Transferencias de las participaciones federales a la entidad federativa

Verificar la recepción de las participaciones federales pagadas por la Federación a la entidad federativa.

2. Distribución de las participaciones federales por fondo

Identificar la existencia de disposiciones de carácter general y de fórmulas o criterios de distribución entre los municipios, de los fondos e incentivos participables aprobados por la Legislatura Local.

Asimismo, revisar que se distribuyó entre los municipios, el importe que por ley les correspondió de los fondos e incentivos participables, con base en la fórmula o criterios establecidos en la normativa.

3. Transferencia y control de los recursos

Constatar que la entidad federativa transfirió los recursos de las participaciones federales a los municipios en los montos y plazos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal y la normativa local.

Verificar que las deducciones y afectaciones realizadas a los municipios, de los recursos por participaciones federales, estuvieron debidamente justificadas y documentadas y pagadas a los terceros correspondientes.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó la información sobre la distribución y entrega de las participaciones federales a los municipios, de acuerdo con la normativa.

Asimismo, constatar que cumplió con la entrega a la SHCP de la información correspondiente a la recaudación de impuestos y derechos locales y los correos electrónicos con los que se informa el cumplimiento de las publicaciones establecidas en la normativa.

5. Fortalezas y áreas de mejora

Identificar las fortalezas y áreas de mejora que tiene la entidad federativa respecto de los procesos de cálculo, distribución, pago y las deducciones de las participaciones federales.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos (SHGEM).