

Gobierno del Estado de Chiapas

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

Auditoría De Cumplimiento: 2023-A-07000-19-0588-2024

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 588

Criterios de Selección

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

En ese sentido, la estrategia de fiscalización de la Distribución del 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, por ser un fondo con cobertura nacional, así como de 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	4,975,338.7
Muestra Auditada	4,975,338.7
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) del ejercicio 2023, aportados por la Federación al Gobierno del Estado de Chiapas por 4,975,338.7 miles de pesos; el importe revisado representó el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

Como parte del proceso de descentralización del gasto hacia los gobiernos locales, el 29 de diciembre de 1997 se reformó la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Los cambios entraron en vigor a partir del 1 de enero de 1998 y destaca la incorporación del capítulo V “De los Fondos de Aportaciones Federales”.

En ese capítulo, se integraron cinco fondos para ser distribuidos a las entidades federativas y, en su caso, a los municipios. Entre ellos se encontró el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN). Mediante modificaciones a la norma, en 1998 y 2006, se adicionaron tres fondos para alcanzar un total de ocho.

En el artículo 36 de la LCF se establece que el FORTAMUN 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 (RFP) 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 tiene una cobertura nacional, ya que se asigna a todos los municipios y a las alcaldías de la Ciudad de México (en 2023 el recurso de este fondo se destinó a 2,455 y 16, respectivamente); sus recursos son asignados a las entidades federativas y, a su vez, éstas los distribuyen y entregan a los gobiernos municipales y las alcaldías.

El artículo 38 de la LCF establece que los recursos del fondo se distribuirán entre las entidades federativas, en proporción directa con el número de habitantes que tenga cada una de éstas, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Por su parte, las entidades federativas distribuirán los recursos del FORTAMUN entre los municipios, con el mismo criterio.

En el caso de las alcaldías de la Ciudad de México (CDMX) se considerará lo siguiente: el 75.0% correspondiente a cada una será asignado de conformidad con el criterio del factor

de población residente y el 25.0% con el factor de población flotante¹, con base en las cifras publicadas por el INEGI.

El FORTAMUN representó, en promedio, el 16.8%² de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento, de acuerdo con cifras del INEGI, lo cual permite que los municipios dispongan de mejores condiciones y capacidades para atender sus funciones y atribuciones.

Los recursos del fondo, de acuerdo con lo previsto en 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 es importante en la atención de los múltiples requerimientos que implican la gestión de las administraciones municipales; además, por la diversidad y flexibilidad de sus destinos, este fondo significa también un coadyuvante destacado.

En 2023, el importe aprobado del FORTAMUN fue de 113,849,845.7 miles de pesos, lo que significó un incremento del 14.0% en términos reales, respecto de su monto en 2022. Ese monto representó el 12.3% del total de los recursos del Ramo General 33 que, para 2023, ascendió a 924,331,682.4 miles de pesos. En el periodo de 2000 a 2023, el presupuesto aprobado para el FORTAMUN registró una tasa media de crecimiento anual del 9.2% en términos nominales y del 3.8% en términos reales.

La Federación entrega a las secretarías de finanzas, o su equivalente en los estados, los recursos del fondo en 12 ministraciones mensuales y en partes iguales, conforme a un calendario publicado. Las entidades federativas disponen, a su vez, de un plazo de 5 días hábiles posteriores a su recepción para su ministración a los municipios y las alcaldías.

Bajo ese panorama, la relevancia del FORTAMUN radica en que fortalece las haciendas públicas locales; por ello, para la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es importante la fiscalización del proceso de 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

¹ La población flotante es la población que utiliza un territorio, pero cuyo lugar de residencia habitual es otro (Garrocho, 2011).

² Este valor se determinó con la información de 1,667 municipios para los cuales se dispuso de los registros, de un total de 2,455 que recibieron recursos del FORTAMUN en ese año, sin incluir a las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, se debió a que 793 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, 210; Jalisco, 107; Yucatán, 103; Hidalgo, 79; San Luis Potosí, 51; Oaxaca, 38; Durango, 36; Tamaulipas, 34; Zacatecas 32; Nuevo León, 17; Chiapas, 14; Guanajuato, 14; Morelos, 14; Chihuahua, 11; Sonora, 11 en cada uno, y el resto (22 municipios), en 16 estados.

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 2023 consideró una auditoría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como coordinadora del fondo en el ámbito federal, así como una auditoría a cada entidad federativa, es decir, un total de 33 revisiones a la distribución de los recursos del FORTAMUN.

Resultados

Transferencia del FORTAMUN a la entidad federativa

1. La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (SH) dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para recibir y administrar exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente y por partes iguales por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), los cuales ascendieron a 4,975,338.7 miles de pesos y se correspondieron con la cifra reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2023, en el concepto de aprobado para ese fondo.

Distribución de los recursos del FORTAMUN

2. En 2023, la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas distribuyó entre los 124 municipios de la entidad los 4,975,338.7 miles de pesos correspondientes al FORTAMUN, definidos por la SHCP en el “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2023, 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 19 de diciembre de 2022, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, se verificó que los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria específica del FORTAMUN, en 2023, fueron reintegrados a la Tesorería de la Federación (TESOFE). El detalle se presenta en el resultado número 3 de este documento.

Transferencia y control de los recursos

3. Con la revisión de la documentación proporcionada, se verificó que el Gobierno del Estado de Chiapas pagó 4,975,338.7 miles de pesos del FORTAMUN a sus municipios, correspondientes a la Cuenta Pública 2023, y aplicó retenciones a 23 de éstos por 14,980.6 miles de pesos para cumplir con sus obligaciones de pago de uso o aprovechamiento por concepto de aguas y cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En consecuencia, se depositó un monto neto de 4,960,358.1

miles de pesos, los cuales se transfirieron de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que los municipios habilitaron para tal efecto.

Por otra parte, se identificó un saldo de 0.5 miles de pesos en la cuenta bancaria que la entidad fiscalizada utilizó para administrar los recursos del fondo en el ejercicio 2023, correspondiente a los rendimientos financieros generados en ese año y en enero de 2024, que fueron reintegrados a la TESOFE el 5 de enero de 2024.

Además, la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas presentó documentación con la que se acreditó la cancelación de la cuenta bancaria del FORTAMUN de 2023 con fecha del 1 de febrero de 2024.

Es importante mencionar que los municipios de El Bosque y Chenalhó, Chiapas, no remitieron a la SH, de enero a diciembre de 2023, los Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (CFDI), con los cuales se confirmarían los montos recibidos por concepto del FORTAMUN; igualmente, el municipio de Unión Juárez, Chiapas, no envió los CFDI de octubre a diciembre de ese año, debido a que no contaron con la firma electrónica requerida para ello, lo cual no es atribuible a la entidad fiscalizada.

4. Con el análisis de las retenciones aplicadas en 2023 por la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas a los municipios de la entidad federativa, se determinó que se llevaron a cabo afectaciones con cargo en los recursos del FORTAMUN de 23 municipios por 14,980.6 miles de pesos, para el cumplimiento de sus obligaciones con la CONAGUA, de conformidad con lo siguiente:

AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FORTAMUN DE 23 MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIAPAS
CUENTA PÚBLICA 2023
(Miles de pesos)

Municipio	Monto Distribuido (A)	Afectaciones (B)	Monto transferido C= (A-B)
Amatán	21,998.4	132.0	21,866.4
Amatenango de La Frontera	28,480.7	17.4	28,463.3
Benemérito de Las Américas	21,182.6	317.2	20,865.4
Chamula	91,510.8	302.9	91,207.9
Chapultenango	6,705.8	106.6	6,599.2
El Bosque	21,783.9	266.1	21,517.8
Escuintla	27,727.8	577.7	27,150.1
Jitotol	22,405.9	443.2	21,962.7
Juárez	19,570.8	36.2	19,534.6
La Independencia	41,650.0	249.3	41,400.7
Montecristo de Guerrero	7,549.4	362.2	7,187.2
Oxchuc	49,299.0	290.7	49,008.3
Palenque	118,702.0	975.8	117,726.2
Pantelhó	23,684.8	302.9	23,381.9
Pichucalco	28,645.9	710.3	27,935.6
Salto de Agua	57,662.4	185.0	57,477.4
San Cristóbal de Las Casas	193,737.3	6,271.8	187,465.5
San Juan Cancuc	34,056.7	142.2	33,914.5
Siltepec	23,277.3	78.3	23,199.0
Suchiapa	22,999.1	530.8	22,468.3
Suchiate	37,398.8	1,404.9	35,993.9
Teopisca	44,423.2	936.0	43,487.2
Zinacantán	40,720.3	341.1	40,379.2
Total	985,172.9	14,980.6	970,192.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los estados de cuenta bancarios; las pólizas contables; los comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) y los CFDI.

Del importe total descontado, 6,682.2 miles de pesos se destinaron al pago por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, y 8,298.4 miles de pesos, al uso o aprovechamiento de cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales de la CONAGUA.

De acuerdo con lo establecido en el Convenio de coordinación que celebraron por una parte el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y los 23 municipios a los que se les afectaron sus recursos del FORTAMUN, éstos se registraron en el Programa de Regularización del pago de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

La entidad fiscalizada proporcionó los oficios remitidos por la CONAGUA mediante los que se solicitó a la Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas efectuar retenciones a los municipios referidos, las cuales fueron aplicadas en febrero, mayo, agosto, septiembre y noviembre de 2023, en los términos del Convenio y el Código de la Hacienda Pública del Estado de Chiapas; asimismo, se remitieron las líneas de captura para realizar los pagos respectivos a la dependencia federal, y los oficios de afectación de los municipios para la retención, con cargo en el FORTAMUN, de sus obligaciones generadas con la CONAGUA.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. Con la revisión del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas, se verificó que la entidad fiscalizada publicó el 25 de enero de 2023 el “Acuerdo por el que se da a conocer a los Municipios del Estado de Chiapas, la Metodología, Fórmula, Coeficientes, Distribución, Calendarización y Disposiciones Normativas de los Fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2023”³ (Acuerdo), así como los “Anexos del Acuerdo por el que se da a conocer a los Municipios del Estado de Chiapas, la Metodología, Fórmula, Coeficientes, Distribución, Calendarización y Disposiciones Normativas de los Fondos de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social Municipal y para el Fortalecimiento de los Municipios para el Ejercicio Fiscal 2023”³ (Anexos del Acuerdo).

Las publicaciones contienen la fórmula de distribución y su metodología, así como el calendario de ministraciones. Las cifras publicadas se corresponden con los montos pagados a los municipios.

Fortalezas y áreas de mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FORTAMUN; el pago y ministración de los recursos; la difusión

³ Disponibles en: <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/periodico/periodico1824>

de la información correspondiente; y otras actividades vinculadas con ese proceso, presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencia del FORTAMUN a la entidad federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva específica para el manejo de los recursos del FORTAMUN del ejercicio 2023.

Distribución de los recursos del FORTAMUN

- El cálculo para asignar los recursos del FORTAMUN a los 124 municipios de la entidad se realizó con base en el procedimiento establecido en la normativa y con la variable del Censo de Población y Vivienda 2020 determinado por el INEGI.

Transferencia y control de los recursos

- Los recursos del FORTAMUN de 2023 se pagaron a los 124 municipios de la entidad en correspondencia con los importes calculados y en las cuentas bancarias notificadas para tal fin.
- La entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo, de acuerdo con lo estipulado en la norma.
- La cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FORTAMUN de 2023 fue cancelada, lo que permite un adecuado control de los recursos y evita la mezcla de diferentes ejercicios fiscales.
- El Gobierno del Estado de Chiapas presentó la documentación que justificó las retenciones aplicadas a los municipios por sus obligaciones con la CONAGUA.

Transparencia en la distribución de los recursos

- El Acuerdo y sus anexos, mediante los cuales se dio a conocer la fórmula de distribución y su metodología, así como el calendario de ministraciones del FORTAMUN, se publicaron en el plazo y con los elementos establecidos por las leyes aplicables.

Otras actividades vinculadas con los procesos anteriores

- La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas contó con Manuales de Organización y Procedimientos en los que se especifican las actividades y responsabilidades de las áreas involucradas en los procesos de cálculo, distribución y publicación del FORTAMUN del ejercicio 2023.

- La entidad fiscalizada dispuso de un flujograma que describe los procesos de las áreas encargadas de los procesos del cálculo, distribución y publicación del FORTAMUN de 2023.
- El Gobierno del Estado de Chiapas realizó el cálculo para distribuir los recursos del FORTAMUN entre los municipios mediante hojas de trabajo en Excel, las cuales están vinculadas con las áreas y sistemas informáticos encargados del proceso de pago. Se constató que ese proceso es eficaz, pues la ministración de los recursos fue oportuna y sin diferencias entre los montos calculados y los pagados.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 6 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso por el cual el Gobierno del Estado de Chiapas distribuyó y pagó los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) a los municipios de la entidad federativa. El importe auditado fue de 4,975,338.7 miles de pesos, lo que representó el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto.

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

La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica para manejar los 4,975,338.7 miles de pesos que recibió del FORTAMUN en el ejercicio 2023, los cuales se distribuyeron entre los 124 municipios de la entidad de conformidad con la variable poblacional y criterio establecido en la normativa.

De los recursos pagados al Gobierno del Estado, 4,960,358.1 miles de pesos se transfirieron a los municipios de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones y dentro de los plazos correspondientes; los 14,980.6 miles de pesos restantes correspondieron a deducciones efectuadas para el pago de sus obligaciones por el uso o aprovechamiento por concepto de aguas y cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales de la Comisión Nacional del Agua.

Los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo, por 0.5 miles de pesos, fueron reintegrados a la TESOFE, y esa cuenta se canceló en febrero de 2024.

Asimismo, la entidad fiscalizada cumplió con sus obligaciones en materia de transparencia y difusión de la información sobre la gestión del FORTAMUN de 2023.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Chiapas cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución, ministración y difusión de los recursos del FORTAMUN a los municipios de la entidad federativa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtro. Ángel Capetillo Acosta

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

La entidad fiscalizada no emitió comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Transferencia del FORTAMUN a la entidad federativa
2. Distribución de los recursos del FORTAMUN
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 a la entidad federativa

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

2. Distribución de los recursos del FORTAMUN

Verificar que la entidad fiscalizada calculó la distribución de los recursos del FORTAMUN entre los municipios, así como, en su caso, la mecánica utilizada para distribuir los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria del fondo.

3. Transferencia y control de los recursos

Verificar que el Gobierno del Estado entregó a los municipios, de manera ágil, directa, sin limitaciones ni restricciones, los recursos del FORTAMUN, así como los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria.

Acreditar, de conformidad con los plazos previstos en la normativa, que la entidad fiscalizada reintegró a la TESOFE los recursos disponibles en la cuenta bancaria utilizada para la administración del FORTAMUN.

Constatar que las deducciones de los recursos del FORTAMUN, correspondientes a los municipios, se justificaron y documentaron de acuerdo con lo establecido en la normativa. Asimismo, revisar que éstas se pagaron a los terceros correspondientes.

4. Transparencia en la distribución de los recursos

Verificar que la entidad fiscalizada publicó en su órgano oficial de difusión, con las características establecidas en la normativa, a más tardar el 31 de enero de 2023, la distribución del FORTAMUN y el calendario de ministraciones. Además, constatar que existe congruencia entre las cifras publicadas y las pagadas 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 procedimientos anteriores, así como la existencia de áreas responsables de su implementación, con sus respectivos manuales o documentos análogos.

Áreas Revisadas

La Secretaría de Hacienda del Estado de Chiapas (SH).