

Gobierno del Estado de Campeche

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

Auditoría De Cumplimiento: 2023-A-04000-19-0544-2024

Modalidad: Por Medios Electrónicos

Núm. de Auditoría: 544

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	824,947.5
Muestra Auditada	824,947.5
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 Campeche por 824,947.5 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 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.

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.

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. Con la revisión de la información proporcionada por la SAFIN, se verificó que la entidad federativa recibió 824,947.5 miles de pesos, por concepto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN) cifra que se corresponde con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en el concepto de aprobado.

Para ello, dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica, la cual fue notificada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para la recepción y el manejo de los recursos que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales durante el ejercicio 2023.

Distribución de los recursos del FORTAMUN

2. En 2023, la SAFIN distribuyó entre los 13 municipios de la entidad los recursos del FORTAMUN por 824,947.5 miles de pesos, de conformidad con la variable y el criterio de distribución establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Para el municipio de nueva creación, Dzitbalché, no se dispuso de información relativa a la población, por lo que su cálculo se realizó en consideración de la población de las localidades que lo conforman desde el municipio origen (Calkiní).

3. El Gobierno del Estado de Campeche asignó 824,947.5 miles de pesos por concepto del FORTAMUN, de los cuales transfirió 819,199.3 miles de pesos, de enero a diciembre de 2023, a los 13 municipios de la entidad, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, en las cuentas bancarias que habilitaron para tal efecto, dentro los primeros cinco días hábiles a partir de que la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizó el pago de los recursos del fondo a la SAFIN.

Asimismo, se descontaron 5,748.2 miles de pesos a cuatro municipios por concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales con la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Adicionalmente, de enero a diciembre de 2023, se generaron rendimientos financieros en la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del fondo por un monto inferior a 0.1 miles de pesos, los cuales fueron reintegrados a la TESOFE en el plazo establecido por la normativa.

El 15 de marzo de 2024 se canceló la cuenta bancaria que se notificó a la SHCP para la administración de los recursos del FORTAMUN.

Transferencia y control de los recursos

4. Con el análisis de las retenciones aplicadas por la SAFIN, se verificó que en cuatro municipios se llevaron a cabo afectaciones con cargo al FORTAMUN por 5,748.2 miles de pesos, conforme a lo siguiente:

GOBIERNO DEL ESTADO DE CAMPECHE
DEDUCCIONES Y AFECTACIONES APLICADAS A LOS RECURSOS DEL FORTAMUN
CUENTA PÚBLICA 2023
(Miles de pesos)

Municipio	Monto Distribuido	Deducciones	Monto Transferido
Campeche	261,318.1	4,615.2	256,702.9
Escárcega	53,247.8	540.0	52,707.8
Palizada	7,715.8	21.6	7,694.2
Tenabo	10,176.3	571.4	9,604.9
Total	332,458.0	5,748.2	326,709.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los oficios de la CONAGUA, pólizas contables, líneas de captura y estados de cuenta bancarios.

Del monto descontado, 5,502.8 miles de pesos se destinaron al pago de derechos y aprovechamientos de aguas nacionales y 245.4 miles de pesos a derechos por descargas de aguas residuales de la CONAGUA.

El artículo 49, segundo párrafo, de la Ley del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de Campeche establece que los recursos del fondo podrán afectarse como garantía del cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua y de derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley de Coordinación Fiscal.

La entidad fiscalizada dispuso del Convenio de coordinación celebrado el 29 de octubre de 2014, entre la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales por medio de la CONAGUA y el Gobierno del Estado de Campeche, el cual tiene por objeto formalizar las acciones administrativas y los mecanismos necesarios para la implementación del procedimiento de

retención y pago del esquema de regularización de los derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales para municipios y organismos operadores.

De acuerdo con lo establecido en el convenio, se verificó que los cuatro municipios a los que se les afectaron sus recursos por 5,748.2 miles de pesos están incorporados en este programa; además, presentaron los oficios con los que los municipios otorgan su consentimiento expreso, para que se les retengan, con cargo a sus recursos del FORTAMUN, las cantidades necesarias para cumplir con las obligaciones generadas por el concepto de derechos y aprovechamientos de agua y derechos por descargas de aguas residuales con la CONAGUA.

También proporcionó los oficios remitidos por el Organismo de Cuenca Península de Yucatán, mediante los que solicitó a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Campeche efectuar las retenciones a los municipios referidos, así como las líneas de captura y la evidencia de su pago, dentro de los plazos establecidos.

Además, se constató que, en todos los casos, los adeudos correspondieron a un plazo mayor de 90 días.

Transparencia en la distribución de los recursos

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que el 27 de enero de 2023, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se dan a conocer las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio del estado de Campeche, así como el calendario de ministraciones para el ejercicio 2023 del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, el cual contiene la fórmula de distribución y su metodología, así como el calendario de ministraciones a los municipios.

Además, los montos publicados se correspondieron con lo distribuido y pagado por la entidad fiscalizada a los municipios de la entidad federativa.

Fortalezas y áreas de mejora

6. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal entre los municipios de la entidad federativa, el pago de los recursos, y la difusión de la información prevista por la normativa presentaron las fortalezas siguientes:

Transferencia del FORTAMUN a la entidad federativa

- La entidad dispuso de una cuenta bancaria productiva y específica en la que se manejaron exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente por partes iguales, durante el ejercicio 2023.

Distribución de los recursos del FORTAMUN

- Los coeficientes de distribución del fondo fueron determinados conforme a los criterios establecidos en la normativa; asimismo, la información utilizada para el cálculo de la variable y los montos distribuidos fueron correctos.

Transferencia y control de los recursos

- Las transferencias de los recursos del fondo a los municipios se efectuaron dentro de los primeros cinco días hábiles, a partir de que la TESOFE realizó el pago de los recursos del fondo a la SAFIN, exclusivamente en las cuentas bancarias que notificaron.
- Las deducciones realizadas a los municipios con cargo al FORTAMUN están debidamente justificadas y documentadas, de acuerdo con lo establecido en la normativa.
- La entidad fiscalizada transfirió a la CONAGUA el importe de las deducciones correspondientes en tiempo y forma.

Transparencia en la distribución de los recursos

- Se publicó, en el Periódico Oficial del Estado, el “Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se dan a conocer las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que corresponden a cada municipio del estado de Campeche, así como el calendario de ministraciones para el ejercicio 2023 del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”, el cual cumplió con la fecha y los requisitos establecidos en la normativa.

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 Campeche 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 824,947.5 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.

El Gobierno del Estado de Campeche dispuso, en general, de mecanismos adecuados para garantizar el cumplimiento de la normativa en la distribución y transferencia de los recursos del fondo a los municipios.

Los recursos del FORTAMUN fueron transferidos a los municipios en los importes que les correspondían y en las cuentas bancarias que notificaron para tal fin, dentro de los primeros cinco días hábiles, a partir de que la TESOFE realizó el pago.

La entidad federativa cumplió con sus obligaciones de transparencia respecto del proceso fiscalizado, ya que publicó en los plazos establecidos en la normativa los montos distribuidos a cada municipio, así como el calendario de ministraciones; además, las cifras publicadas coinciden con lo pagado a los municipios.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Campeche realizó una gestión adecuada del proceso de distribución y transferencia de los recursos del FORTAMUN.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Mtra. Berenice Lezama Méndez

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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 Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Campeche (SAFIN).