

Gobierno del Estado de Quintana Roo

Distribución de los Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría De Cumplimiento: 2020-A-23000-19-1193-2021

1193-DS-GF

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	802,704.3
Muestra Auditada	802,704.3
Representatividad de la Muestra	100.0%

La revisión comprendió la verificación de la distribución y ministración a los municipios de la entidad federativa, de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) del ejercicio 2020, aportados por la Federación al estado de Quintana Roo por 802,704.3 miles de pesos; el importe revisado representa el 100.0% de los recursos transferidos.

Antecedentes

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) es parte del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que, a su vez, es uno de los ocho fondos que integran las Aportaciones Federales, establecidas en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Sus recursos se aprueban anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el Ramo General 33.

Mediante modificaciones realizadas a esa ley, a partir de 1998, se incorporó en este ordenamiento el citado capítulo, mediante el cual se constituyeron las Aportaciones Federales que se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, por medio de los fondos correspondientes; uno de ellos es el FAIS, conformado por el FISMDF y por el Fondo de Infraestructura Social para las Entidades (FISE).

El FISMDF tiene como objetivo el financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social y en las zonas de atención prioritaria. Este fondo es de cobertura nacional, es decir, sus recursos se asignan a todos los municipios, así como a las alcaldías de la Ciudad de México. En 2020, se transfirieron a 2,449 municipios y a 16 alcaldías.

Por su cobertura territorial, magnitud de sus recursos, objetivos y conceptos que financia, el FISMDF constituye la estrategia más importante para la creación de infraestructura social básica que beneficie a la población más pobre; en ese sentido, no existe otro programa con un alcance superior con esos fines y población objetivo. Ello se expresa en el significativo número de obras y acciones que se realizan cada año con el FISMDF, las cuales ascienden a varias decenas de miles en todo el territorio.

Este fondo significa una proporción importante en los ingresos de los municipios y esa participación se incrementa a medida que aumenta su rezago social, lo cual se explica porque los recursos propios que, en general, son reducidos en los municipios, lo son con un carácter más acentuado en el caso de los más pobres. Además, la fórmula de distribución de los recursos del FISMDF favorece a los municipios con mayor población en pobreza, por lo que, a medida que ésta aumenta, también se incrementa el importe de este fondo.

En 2019, año más reciente para el cual el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) dispone de información, el FISMDF representó en promedio el 14.4% de los ingresos totales de los municipios, sin incluir el concepto de financiamiento. En los municipios con muy alto grado de rezago social esa proporción fue el 63.4%; en los de alto rezago social, el 49.5%; en los de rezago medio, el 32.5%; en los de rezago bajo, el 15.7%, y en los de muy bajo rezago social, el 4.6%.¹

Debido a los reducidos ingresos propios de los municipios y a que los recursos de las demás transferencias federales (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF) y participaciones, las más importantes) se destinan fundamentalmente a apoyar la operación de las administraciones municipales y a conceptos como el pago de obligaciones financieras, para los municipios que presentan más rezago social, el FISMDF constituye su principal fuente de financiamiento para la realización de obras e infraestructura social básica, para la población más necesitada.

Su importe aprobado en 2020, de acuerdo con la Cuenta Pública de ese ejercicio, fue de 75,447,093.4 miles de pesos; este importe representa un 0.1% de aumento, en términos reales, respecto de 2019.

La Ley de Coordinación Fiscal establece, en su artículo 32, las disposiciones para determinar el importe del FISMDF, para lo cual indica que su monto será el equivalente al 2.2228% de la Recaudación Federal Participable (RFP) estimada en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) de cada ejercicio.

¹ Esos valores se determinaron con la información de 2,110 municipios para los cuales se dispuso de registros, de un total en ese año de 2,452, sin incluir las alcaldías de la Ciudad de México. Lo anterior, debido a que 342 municipios no proporcionaron datos de recursos propios a ese instituto en ese ejercicio. Los municipios que no proporcionaron información de sus ingresos al INEGI se ubican en Puebla, 209; Chiapas, 79; Oaxaca, 34; Guerrero, 13; y el resto (7 municipios), en 5 estados.

La relación del FISMDF con la RFP es únicamente con fines referenciales, por lo que el importe del fondo no es sujeto de modificaciones durante el ejercicio y a la conclusión de éste, por variaciones que tenga esa recaudación, como es el caso de las participaciones federales.

El monto del FISMDF depende, de acuerdo con lo anterior, de la RFP estimada en cada ejercicio, la cual a su vez está en función de la evolución de la economía nacional, que determina el importe de los ingresos por concepto de impuestos que son la base para la obtención de la recaudación de referencia.

La distribución de los recursos del FISMDF se realiza inicialmente del Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Bienestar (SB), a las entidades federativas, de acuerdo con la fórmula establecida en el artículo 34 de la LCF. Esta fórmula garantiza el importe recibido por cada entidad en el ejercicio 2013 y el incremento lo distribuye con base en la participación relativa de las entidades en la población en pobreza; contiene, asimismo, un elemento que incentiva los esfuerzos realizados en la disminución de la pobreza.

Una vez distribuidos los recursos entre las entidades federativas, éstas proceden a distribuirlos entre sus municipios y alcaldías en el caso de la Ciudad de México; para tal fin se utiliza la misma fórmula nacional, con una perspectiva municipal de aplicación. Este proceso es acompañado, apoyado y supervisado por la SB.

La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FISMDF deben ser ministrados a las entidades federativas en los primeros 10 meses de cada ejercicio, en partes iguales y, a su vez, éstas los deben entregar a los municipios y alcaldías, a más tardar en los 5 días posteriores a su recepción del Gobierno Federal. La ministración de los recursos del fondo a las entidades federativas se realiza por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En su estrategia de fiscalización del FISMDF, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha considerado relevante la revisión del proceso de distribución y entrega de sus recursos a las entidades federativas y de éstas a los municipios y alcaldías de la Ciudad de México, con el fin de garantizar que se realiza con observancia de la normativa correspondiente. Lo anterior se justifica por la importancia estratégica y financiera de este fondo.

Por ello, la ASF considera estratégica la fiscalización de la distribución y entrega de los recursos del FISMDF a las entidades federativas y de éstas a los municipios, e incorporó las revisiones correspondientes en su programa de auditorías de la Cuenta Pública 2020 (1 a la Secretaría de Bienestar y 32 a las entidades federativas). La presente auditoría se ubica en ese marco estratégico.

Resultados

Transferencias del FIS MDF a la Entidad Federativa

1. Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo (SEFIPLAN), se verificó que la entidad federativa recibió 802,704.3 miles de pesos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FIS MDF), cifra que se correspondió con la reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 para este fondo, en el concepto de aprobado. Para ello, dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la que manejó exclusivamente los recursos que la Federación le transfirió mensualmente, por partes iguales, en el ejercicio 2020.

Distribución de los Recursos del FIS MDF

2. Mediante un correo electrónico del 9 de enero de 2020, la entidad fiscalizada envió a la Secretaría de Bienestar la propuesta metodológica y el cálculo del FIS MDF, la cual fue validada por el mismo medio el 23 de enero de 2020.

El Gobierno del Estado de Quintana Roo y la Secretaría de Bienestar suscribieron, el 23 de enero de 2020, el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, el cual contiene el anexo metodológico en el que se establecen los montos correspondientes a los municipios del estado.

Además, se envió a la Delegación Estatal de Programas para el Desarrollo en Quintana Roo, de la Secretaría de Bienestar, el Convenio y el Anexo firmados por los representantes del gobierno de la entidad federativa, con el fin de su formalización ante esa dependencia federal.

Asimismo, mediante el oficio número SEFIPLAN/SSP/0043/II/2020 del 4 de febrero de 2020, la entidad fiscalizada remitió a esa secretaría dos tantos originales de la publicación de la distribución del FIS MDF a los municipios de la entidad, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

3. La SEFIPLAN distribuyó entre los municipios, en el ejercicio 2020, los recursos del FIS MDF por 802,704.3 miles de pesos, que significaron el 100.0% de los recursos del fondo, con base en la fórmula de distribución, las variables y los montos contenidos en el “Convenio para acordar la metodología, fuentes de información, mecanismo de distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, y acciones para la planeación, operación, seguimiento, verificación y evaluación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, que forma parte del

Ramo General 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, donde se enfatizó el carácter redistributivo hacia los municipios y demarcaciones territoriales con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.

Transferencia y Control de los Recursos

4. En el ejercicio 2020, el Gobierno del Estado de Quintana Roo transfirió 802,704.3 miles de pesos a los 11 municipios de la entidad por concepto del FISMDF, de manera ágil y directa, sin limitaciones ni restricciones, a las cuentas bancarias que indicaron para tal efecto, dentro de los primeros cinco días hábiles a partir de que la Tesorería de la Federación (TESOFE) realizó el pago del fondo a la SEFIPLAN; el monto asignado a cada municipio se correspondió con el obtenido mediante la aplicación de la fórmula de distribución del fondo establecida en la Ley de Coordinación Fiscal.

5. Con la revisión de la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó el reintegro a la TESOFE de 12,304.7 miles de pesos por concepto de recursos remanentes de capital y rendimientos financieros, ambos no ejercidos por los municipios siguientes:

GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO
RECURSOS REMANENTES DE CAPITAL Y RENDIMIENTOS FINANCIEROS NO EJERCIDOS POR LOS MUNICIPIOS
CUENTA PÚBLICA 2020
(Miles de pesos)

Municipio	Concepto	Monto	Fecha de reintegro a la cuenta bancaria específica del Fondo	Fecha de reintegro a la TESOFE
Isla Mujeres	Recursos remanentes de capital no ejercidos	11.1	31/12/2020	04/02/2021
Tulum	Rendimientos financieros no ejercidos	3.2	05/01/2021	19/03/2021
Solidaridad	Rendimientos financieros no ejercidos	56.2	06/01/2021	15/01/2021
Cozumel	Recursos remanentes de capital no ejercidos	10.9	06/01/2021	15/01/2021
Cozumel	Rendimientos financieros no ejercidos	3.3	06/01/2021	15/01/2021
Isla Mujeres	Rendimientos financieros no ejercidos	0.2	11/01/2021	03/02/2021
Lázaro Cárdenas	Recursos remanentes de capital no ejercidos	41.8	11/01/2021	15/01/2021
Lázaro Cárdenas	Rendimientos financieros no ejercidos	12.4	11/01/2021	15/01/2021
Benito Juárez	Recursos remanentes de capital no ejercidos	2,065.0	14/01/2021	15/01/2021
Othón P. Blanco	Recursos remanentes de capital no ejercidos	8,343.3	15/01/2021	27/01/2021
Othón P. Blanco	Rendimientos financieros no ejercidos	1,733.0	15/01/2021	27/01/2021
Bacalar	Rendimientos financieros no ejercidos	22.2	15/01/2021	27/01/2021
Bacalar	Recursos remanentes de capital no ejercidos	2.1	15/01/2021	27/01/2021
Total		12,304.7		

FUENTE: Líneas de captura de la TESOFE, SPEI, pólizas y estados de cuenta bancarios.

La cuenta bancaria productiva específica en la que la SEFIPLAN manejó los recursos del fondo generó 0.5 miles de pesos por concepto de rendimientos financieros del periodo de enero de 2020 a marzo de 2021; además, en abril de 2021, se identificaron reintegros a la misma cuenta por parte de los municipios de Othón P. Blanco, Puerto Morelos y Benito Juárez por 570.2 miles de pesos, por lo que el importe asciende a 570.7 miles de pesos, los cuales, a la fecha de la revisión no habían sido reintegrados a la TESOFE de acuerdo con lo establecido en la normativa; tampoco se efectuó la cancelación de la cuenta.

El Gobierno del Estado de Quintana Roo, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con el oficio número SEFIPLAN /TGE/OEARF/0540/V/2020 del 27 de mayo de 2021, remitió evidencia de los reintegros a la TESOFE por concepto de recursos remanentes de capital y rendimientos financieros no ejercidos por los municipios de Othón P. Blanco, Puerto Morelos y Benito Juárez por 570.2 miles de pesos.

Asimismo, evidenció el reintegro de 0.5 miles de pesos, por concepto de rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria productiva específica en la que la SEFIPLAN manejó los recursos del fondo, del periodo de enero de 2020 a mayo de 2021 y la cancelación de esa cuenta, con lo que se solventa lo observado.

6. Con la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se constató que no se aplicaron deducciones ni afectaciones a los municipios de la entidad federativa con cargo en el FISMDF.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

7. El 31 de enero de 2020, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución y calendarización de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2020”, el cual cumplió con la fecha y los requisitos establecidos en la normativa.

Fortalezas y Áreas de Mejora

8. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de distribución del FISMDF entre los municipios de la entidad federativa, el pago y ministración de los recursos; la difusión de la información prevista por la normativa y otras actividades vinculadas con el proceso presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Transferencias del FISMDF a la Entidad Federativa

- La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la cual la Federación le transfirió mensualmente los recursos del fondo por partes iguales. En esta cuenta administró también esos recursos.

Distribución de los Recursos del FISMDF

- La entidad fiscalizada acordó con la Secretaría de Bienestar, dentro del plazo establecido por la normativa, la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo.
- El cálculo y la distribución de los recursos del FISMDF a cada uno de los municipios de la entidad fue correcto.

Transferencia y Control de los Recursos

- Se dispuso del alta de las cuentas bancarias notificadas por los municipios al Gobierno del Estado para la transferencia de los recursos del FISMDF.
- El estado transfirió a los municipios los recursos del FISMDF en el periodo de enero a octubre sin retrasos en su ministración.

Transparencia en la Distribución de los Recursos

- Se publicó, en el órgano oficial de difusión del estado, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución y calendarización de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2020”, el cual cumplió con la fecha y los requisitos establecidos en la normativa.

Otras Actividades Vinculadas con el Proceso de Pago, Ministración y Difusión de los Recursos

- La SEFIPLAN dispuso del manual de procedimientos para el FISMDF, publicado en 2019 y vigente a la fecha, en el que se establece el proceso de distribución y cálculo de esos recursos, así como su transferencia a los municipios.

ÁREAS DE MEJORA

Transferencia y Control de los Recursos

- No se realizaron los reintegros a la TESOFE de los rendimientos financieros generados en la cuenta específica del fondo ni de los recursos devueltos por tres

municipios por los remanentes de capital y los rendimientos financieros no ejercidos.

- No se efectuó, a la fecha de la auditoría, la cancelación de la cuenta bancaria que se utilizó para la recepción y administración de los recursos del FISMDF en el ejercicio 2020.

El Gobierno del Estado de Quintana Roo, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, con el oficio número SEFIPLAN /TGE/OEARF/0540/V/2020 del 27 de mayo de 2021, remitió los oficios números SEFIPLAN/DS/000182/IV/2021, SEFIPLAN/DS/000183/IV/2021, SEFIPLAN/DS/000184/IV/2021 y SEFIPLAN/DS/000186/IV/2021, todos del 24 de mayo de 2021, con los cuales la Titular de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo instruyó al Director General de Ingresos, al Subsecretario de Política Hacendaria y Control Presupuestal, al Director de Egresos y al Director de Caja de esa dependencia, respectivamente, atender las áreas de mejora detectadas en la auditoría 1193-DS-GF y evitar su recurrencia en los ejercicios subsecuentes, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Operadas

En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 570,766.00 pesos, con motivo de la intervención de la ASF.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó el proceso de distribución y ministración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), a los municipios del estado de Quintana Roo por el Gobierno del Estado; el importe auditado fue de 802,704.3 miles de pesos, que representan el 100.0% de los recursos asignados por ese concepto. La auditoría se practicó con base en la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

La entidad fiscalizada dispuso de una cuenta bancaria productiva específica en la cual la Federación le transfirió mensualmente los recursos del fondo; asimismo, utilizó esta cuenta para su manejo. Acordó con la Secretaría de Bienestar, dentro del plazo establecido por la normativa, la metodología, las fuentes de información, el mecanismo de distribución y las acciones para la operación del fondo.

El cálculo y distribución de los recursos del FISMDF entre los municipios fue correcto; asimismo, se dispuso de las cuentas bancarias notificadas por los municipios para la transferencia de los recursos del FISMDF.

Los recursos se transfirieron a los municipios en el periodo de enero a octubre sin retrasos en su ministración y se publicó, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, el “Acuerdo por el que se da a conocer la distribución y calendarización de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, entre los municipios del Estado de Quintana Roo para el ejercicio fiscal 2020”.

No obstante, existen insuficiencias en los mecanismos de control que garanticen el reintegro de los recursos no ejercidos por los municipios en los términos establecidos en la normativa, así como de los rendimientos financieros generados en la cuenta del FISMDF y la cancelación de ésta.

En conclusión, el Gobierno del Estado de Quintana Roo cumplió con las disposiciones normativas respecto de la distribución y ministración de los recursos del FISMDF a los municipios de la entidad federativa, excepto por las áreas de mejora identificadas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Dr. Constantino Alberto Pérez Morales

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo.