

Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas

Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Cumplimiento Financiero con Enfoque de Desempeño: 2017-D-07078-16-0696-2018

696-DS-GF

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia y difusión; y evaluación de la gestión y resultados de los comités comunitarios u otras figuras de participación de los beneficiarios del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Muestra Auditada:

127 comités de obras financiadas con recursos del FISM-DF.

10 encuestas a comités de participación social.

Antecedentes

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

La ASF considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito municipal se tiene identificada como figura destacada de participación social a los Comités comunitarios o comités de obra, asociados con la creación de infraestructura

social básica municipal, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FISM-DF).

Estos comités participan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del FISM-DF, su principal fortaleza es que la necesidad de su conformación ha sido aceptada y asumida por parte de prácticamente todos los municipios del país, debido a su ya larga historia dentro del FISM-DF, cuyos orígenes se remontan a los años 90. El objetivo de la revisión de esta figura participativa es la de contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISM-DF.

En 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con base en los resultados y recomendaciones del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social FISM-DF con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en el fondo, así como los apoyos en promoción, capacitación supervisión y evaluación de la misma por parte de las autoridades municipales.

La guía establece los criterios e instrumentos necesarios para que los comités de participación social den seguimiento a las obras hasta su conclusión. Los comités emitirán reportes de incidencia útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora continua en la coordinación entre la SEDESOL, sus delegaciones y los gobiernos locales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la SEDESOL, las delegaciones Federales y los gobiernos locales contarán con las herramientas necesarias para promover, impulsar, implementar y supervisar las obras y proyectos de infraestructura social básica financiadas con los recursos del FISM-DF, ya que, anteriormente, los comités no trabajaban de forma homogénea.

Respecto de estas figuras de participación social se consideró para su revisión un conjunto de procedimientos relacionados con su integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de los procesos de participación, todos ellos de gran importancia para apoyar el mejoramiento de la participación ciudadana en la vigilancia del gasto federalizado.

Resultados

Integración y Operación

1. En la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités de participación social, se identificó la Coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de obra del FISM-DF y cuya estructura organizacional se encontró en el Organigrama del H. Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, Chiapas; el titular encargado del área lleva en el cargo dos años y seis meses, como lo evidenció su nombramiento y dispuso de cuatro personas para llevar a cabo las actividades de participación social del fondo. Asimismo, en 2017 dicha área dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social en el FISM-DF, en el que se definieron las funciones y actividades propias del área.

Por otra parte, el Coordinador de COPLADEM señaló, mediante entrevista, que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) no colaboró en ningún proceso relacionado con la participación social del fondo. Se mencionó que la promoción para la constitución de los

comités (denominados Comités de Obra) se llevó a cabo mediante reuniones y llamadas telefónicas, en las que se invitaron a los beneficiarios y posteriormente se procedió a instalar el comité; asimismo, mencionó que las actividades de capacitación fueron proporcionadas en la misma asamblea para la constitución de los comités. En esa misma sesión, se les comunicó a los integrantes del comité que la emisión de quejas, denuncias y sugerencias debe realizarse con el personal de Obras Públicas. Finalmente, mencionó que se realizaron encuestas ciudadanas para conocer la percepción de la ciudadanía sobre las obras ejecutadas.

2. Se revisó una relación de 127 obras realizadas con el FISM-DF en el ejercicio fiscal 2017. Al respecto, 123 obras fueron terminadas y 4 se encontraban en proceso; las obras públicas se realizaron por parte del Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Sólo una obra fue realizada conjuntamente con recursos del Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). Posteriormente, se revisaron 116 actas de constitución de los comités de obra, con las que se constató la conformación del 91.3% comités para las obras ejecutadas en 2017. En esta revisión, se identificó la obra perteneciente al comité, las cláusulas de operación de los comités, el número de beneficiarios y los periodos de ejecución, además de las listas de asistencia de los beneficiarios de la obra; asimismo, se revisaron 116 actas de entrega-recepción, lo que representó el 91.3% de las obras ejecutadas en 2017, las cuales fueron firmadas por los integrantes del comité, en las que se pudo constatar que las firmas de conformidad de la obra, coincidieron con las firmas de las actas constitutivas del comité en el 86.2% de los casos.

Como parte integral de los trabajos de auditoría, se realizó una entrevista a 10 comités de obra que fueron beneficiarios del fondo en 2017. Los 10 comités entrevistados, indicaron que el comité se constituyó de manera formal mediante acta y mencionaron que el municipio fue el encargado de su constitución; 8 comités comentaron que recibieron copia del documento.

3. Como evidencia de la promoción para la constitución de los comités de obra, la entidad fiscalizada entregó la base de datos con los nombres, cargos, domicilios y números telefónicos de los integrantes de los comités de obras de 2017. Adicionalmente, dispuso de un anexo fotográfico de las reuniones de conformación de los comités. Por otra parte, para verificar la operación y la participación de los comités de obra, la Coordinación del COPLADEM entregó 116 actas de entrega-recepción de las obras ejecutadas en 2017. Sin embargo, no se entregaron bitácoras de supervisión, cédulas de vigilancia, o reportes escritos que evidenciaran la participación en las actividades de supervisión por parte de los comités, durante la ejecución de las obras realizadas con el FISM-DF en 2017.

Por otra parte, con base en la entrevista realizada a una muestra de 10 comités, 4 comités informaron que se enteraron que se tenía que conformar un comité mediante oficio del municipio. Los 6 comités restantes señalaron que se enteraron mediante la asamblea comunitaria que realizan periódicamente; sobre las actividades realizadas, los 10 comités indicaron que su principal actividad fue el seguimiento y vigilancia de la obra. Respecto de los instrumentos que utilizaron para expresar su participación en los distintos procesos de la obra, la totalidad de comités encuestados mencionaron que únicamente firmaron el acta de entrega-recepción de la obra.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal para que, en lo subsecuente, se elabore el anexo denominado cédula de vigilancia, donde los integrantes de los comités reporten su participación en las labores de vigilancia de la obra. Adicionalmente, se remitió evidencia de la elaboración y el inicio de la implementación de dicho formato para tres obras públicas del fondo en 2018.

4. La Coordinación del COPLADEM no realizó el seguimiento de los comités de obras de 2017. Mediante oficio signado por el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, se mencionó que no se realizaron reportes de seguimiento, ya que el proceso no se ha formalizado. Al respecto, de la entrevista aplicada, los 10 comités señalaron que reportaron hallazgos e hicieron observaciones sobre la obra; 5 comités de manera verbal y 4 comités mediante un escrito dirigido al personal de la Dirección de Obras Públicas Municipales. El comité restante señaló que emitió su inconformidad en el acta de entrega-recepción y firmó el documento de forma condicionada. Por último, 8 comités calificaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; un comité señaló que la obra no fue realizada adecuadamente; el comité restante afirmó que la obra opera con deficiencias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, para que en lo subsecuente, se elabore el anexo denominado bitácora de supervisión y con ello, se disponga de evidencia de la participación de la Coordinación del COPLADEM en relación con el seguimiento realizado a los comités de obras. Adicionalmente, se remitió evidencia del inicio de la implementación de dicho formato en tres obras públicas del fondo en 2018.

Capacitación y Asistencia

5. La Coordinación del COPLADEM entregó, como evidencia de la capacitación proporcionada a los integrantes de los comités de obra, los anexos fotográficos de las reuniones para conformación de dichos comités. Sin embargo, no fue posible comprobar que en estas reuniones se hayan impartido temas de capacitación correspondientes a las funciones de los integrantes de los comités. Aunado a lo anterior, no existió evidencia de que el municipio otorgó el material de trabajo correspondiente, para las actividades de vigilancia que deben realizar los comités. Como parte integral de esta auditoría, se entrevistaron 10 comités de los cuales, 7 señalaron que fueron capacitados por el municipio sólo al constituirse el comité. Los 3 comités restantes afirmaron que no fueron capacitados.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente

calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal para que, en lo subsecuente, se modifique el acta constitutiva, y asentar que en ese mismo acto, se entregaron los materiales impresos necesarios para que los comités puedan realizar sus labores de vigilancia. Adicionalmente, se remitió evidencia del inicio de la implementación del formato de acta modificado y la entrega del material de trabajo, por parte de la Coordinación del COPLADEM.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

6. La Coordinación del COPLADEM no entregó evidencia de las quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los comités, como resultado de la vigilancia de las obras. Mediante oficio signado por el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, se mencionó que las quejas, denuncias y sugerencias de los comités fueron emitidas de manera directa con el personal de la dirección de Obras Públicas Municipales. Al respecto, en las respuestas a los cuestionarios aplicados a una muestra de 10 comités de obras y acciones del FISM-DF, 9 comités señalaron que el medio para presentar quejas y denuncias fue de manera directa con el personal de Obras Públicas Municipales; el comité restante afirmó conocer la línea telefónica para dicho fin.

Adicionalmente, se les cuestionó si en el caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, lo reportó al municipio, a lo que 4 comités indicaron que no se dio el caso y 6 comités lo reportaron personalmente; en el caso de los 6 comités que sí reportaron hallazgos, 3 comités mencionaron que la respuesta proporcionada por las autoridades fue satisfactoria, mientras que los 3 comités restantes la calificaron como no satisfactoria ya que mencionaron que persisten estas irregularidades. Por lo anterior, no se pudo comprobar que la entidad fiscalizada dispuso de mecanismos para la emisión, seguimiento y atención de las quejas y denuncias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal para que, en lo subsecuente, se elabore e implemente el formato denominado quejas, denuncias y sugerencias de los comités de Participación Social del FISM-DF. Adicionalmente, se remitió evidencia del inicio de la implementación del formato mencionado.

Transparencia y Difusión

7. Como evidencia de la difusión de los comités del FISM-DF, la Coordinación del COPLADEM entregó los boletines de prensa publicados en la página electrónica del Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en 2017. No obstante, en dichos boletines sólo se proporcionó información sobre la obra pública realizada, y no se hizo mención de la existencia de los comités de obra ni de su participación en las labores de vigilancia. Adicionalmente, con base en la consulta realizada a una muestra de 10 comités de obras y acciones del FISM-DF, los 10

comités indicaron que la difusión de la existencia de los comités, se realizó por los mismos integrantes en las asambleas comunitarias.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador de Comunicación Social para que, en lo subsecuente, se difundiera la existencia y las labores de los Comités de Obras del FISM-DF. Adicionalmente, se remitió evidencia del inicio de la difusión por parte de la Coordinación de Comunicación Social mediante un ejemplo de la futura publicación de las acciones de un comité de obra en la página electrónica del Ayuntamiento.

Evaluación de la Gestión y Resultados

8. La entidad fiscalizada entregó los formatos denominados encuestas ciudadanas, en los cuales, se aplicaron preguntas a los beneficiarios e integrantes del comité de obra, sobre el grado de satisfacción, el porcentaje de avance y las condiciones en las que se encontró la obra al momento de la visita. No obstante, sólo se entregaron las encuestas aplicadas en el 3.9% de las 127 obras realizadas con el FISM-DF; aunado a lo anterior, los resultados de dichas encuestas no fueron analizados por la Coordinación del COPLADEM, Por lo que no fue posible comprobar que se evaluó el desempeño de la figura de participación social en 2017.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal para que, en lo subsecuente, se apliquen las encuestas ciudadanas, y con ellas, se realice la evaluación del desempeño a los comités de obras del FISM-DF. No obstante, no se entregó la evidencia de la aplicación de estas encuestas.

2017-D-07078-16-0696-01-001 Recomendación

Para que el Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas dé cumplimiento puntual a los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de que se evalúe el desempeño de los comités de obra y se informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

9. Con el análisis de la información entregada para los trabajos de revisión de la participación social en el FISM-DF, se presentaron fortalezas y debilidades las cuales se mencionan a continuación:

FORTALEZAS

- Existe un área específica encargada del funcionamiento de los comités de obra.
- El municipio dispuso de un programa de trabajo sobre la participación social en el FISM-DF para 2017.

- Se constituyeron comités de obra en el 91.3% de las obras realizadas con el fondo.
- Se entregaron el 91.3% de las actas de entrega-recepción de las obras de 2017.

DEBILIDADES

- No se entregó evidencia (cédulas de vigilancia, bitácoras de obra) para comprobar la participación de los comités en los procesos de vigilancia de las obras.
- Las actividades de seguimiento de los comités de obra no han sido formalizadas en el municipio.
- No se comprobó la entrega de los materiales de capacitación para el desarrollo de las actividades de los comités.
- Las quejas, denuncias y sugerencias que emitieron los comités no fueron registradas ni se dispuso de evidencia de su atención, por parte del personal del COPLADEM.
- No se difundió la existencia de los comités de obra, ni de las actividades de vigilancia realizadas.
- No se evaluó el desempeño de la figura de participación social en 2017.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, esta entidad fiscalizadora, conjuntamente con el ente fiscalizado, acordaron las recomendaciones derivadas de la revisión, así como los mecanismos para su atención debidamente calendarizados en un programa de trabajo. Al respecto, el Presidente Municipal de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, instruyó mediante oficio al Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal para que, en lo subsecuente, se elaboren e implementen los formatos necesarios, así como realizar las modificaciones necesarias y con ello se atiendan las debilidades detectadas durante la auditoría. Sin embargo, no se entregó evidencia de la aplicación de las encuestas necesarias para elaborar la evaluación del desempeño.

2017-D-07078-16-0696-01-002 **Recomendación**

Para que el Municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas dé cumplimiento puntual a los compromisos acordados en un programa de trabajo, con mecanismos de atención específicos a fin de atender las debilidades encontradas durante la revisión e informe a la Auditoría Superior de la Federación respecto de su oportuna atención.

Consecuencias Sociales

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, no permitieron que sus figuras participativas tuvieran la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de sus objetivos, vigilar y dar seguimiento a la gestión y resultados de la acción institucional con la cual se vinculan, y coadyuvar en su desarrollo eficiente y transparente.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones, las cuales 5 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 2 restantes generaron: 2 Recomendaciones.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los comités de obra de las 127 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a 10 comités de obra del fondo. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas, existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. La entidad fiscalizada dispuso de la Coordinación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, como el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités. Asimismo, se dispuso de un programa de trabajo en relación con la participación social del FISM-DF. Se corroboró que los comités fueron constituidos de manera formal, mediante las actas de conformación, y que los comités participaron en la entrega de las obras, con la firma del acta de entrega-recepción.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se elaboraron y entregaron los formatos necesarios para realizar las actividades de vigilancia por parte de los integrantes de los comités; el municipio no realizó el seguimiento ni generó informes de resultados sobre las actividades de los comités que intervinieron en la vigilancia de las obras; no otorgó evidencia de la capacitación ni entregó el material para esta actividad; no se dispuso de mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; no se difundió la existencia y las actividades realizadas por los comités de obras. Finalmente, no se evaluó el desempeño de la figura de participación social.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Juan Evaristo Castillo Melo

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

El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) del Ayuntamiento de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley de Coordinación Fiscal: Artículo 33, sección B, fracción II, inciso b.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Desarrollo Social, artículos 45, fracción VII, 61 y Título Quinto, Capítulo I; Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, artículos 75, 79 y 80; ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se emiten los Lineamientos Generales para la Operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, publicado el 14 de febrero de 2014 y sus modificatorios el 13 de mayo de 2014 y 12 de marzo de 2015, Título Cuarto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.