

**Municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla**

**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-21148-16-1227-2018

1227-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:**

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

9 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 del 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. Con la revisión de las áreas encargadas del funcionamiento de los comités, se identificó que el área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de los comités de beneficiarios del FISMDF es la Dirección de Obras Públicas, la cual es supervisada por la regiduría de Obra Pública; cuya estructura organizacional se encontró dentro del organigrama del municipio, dispone de tres personas bajo su cargo, mismas que se encargan de la participación social en el FISMDF; se dispuso de un plan anual de trabajo en relación con la participación social; asimismo, se verificó la existencia de un manual de organización en donde se establece que se debe supervisar el avance físico y financiero de las obras junto con los comités beneficiarios de la misma, mediante bitácoras, reportes de obra, actas de comité y fotografías; sin embargo, no existió evidencia de la coordinación que esta área mantiene con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en relación al tema de la participación social.

Adicionalmente, se identificó que el municipio no dispuso de herramientas automatizadas para el registro y control de las actividades de los comités; sin embargo, se lleva un control y registro de los mismos de manera documental y se dispuso de un buzón para captar quejas, denuncias y sugerencias por parte de los comités; asimismo, para implementar y promover a los comités, se mencionó que atienden la solicitud de obra por parte de los beneficiarios y se les informa que deben conformar un comité, posteriormente les dan a conocer sus responsabilidades y actividades que tienen que realizar para la supervisión de la obra.

**2.** De acuerdo con la información proporcionada por el municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, las obras financiadas con recursos del FISMDF, ascendieron a 14 obras, de las cuales el 64.3% fueron realizadas por el municipio y el 35.7% las realizó con el apoyo de alguna otra dependencia. Asimismo, la Dirección de Obras Públicas manifestó que en el total de obras realizadas se instaló un Comité de Desarrollo Social de Obra, lo cual se constató por medio de las actas constitutivas debidamente firmadas.

Por otro lado, para la revisión de las operaciones de las figuras de participación social en el FISMDF, se seleccionó una muestra de 10 obras, de las cuales, tres fueron sustituidas por otras obras, ya que no fueron ejecutadas debido a la contingencia del sismo ocurrido en septiembre de 2017. De acuerdo con lo anterior, se aplicó un cuestionario a nueve comités de desarrollo social de obra de la muestra seleccionada (uno no fue localizado) y se les cuestionó con qué tipo de documento se formalizó la integración de su comité, a lo que el total de ellos manifestó que fue por medio de un acta constitutiva y que fue el municipio quien promovió y apoyo la instalación de los comités. Finalmente, al cuestionarles si dispusieron de una copia del acta de constitutiva, el 88.9% respondió afirmativamente.

**3.** El Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, manifestó por medio de oficio que para promover y constituir a los comités beneficiarios del FISMDF, se realizaron visitas domiciliarias a los beneficiarios de las obras y fue de manera personal como se les invitó a formar parte del Comité de Desarrollo Social de Obra y, una vez constituido éste, se realizaron supervisiones continuas a las obras en proceso, junto con el Presidente Municipal y el comité designado; sin embargo, no se dispuso de evidencia.

Por otra parte, para verificar la participación de los comités en los distintos procesos de las obras, se revisaron las actas de entrega-recepción, las cuales estuvieron disponibles sólo para el 64.3% de las obras realizadas con el fondo, de éstas se verificó que en el total de ellas participaron los comités. Cabe hacer mención de que, de las obras que no dispusieron de dicha acta, el 28.6% fue debido a que las obras estuvieron a cargo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Adicionalmente, de las respuestas obtenidas de los comités entrevistados, se obtuvo que el 77.8% fue invitado para formar parte del Comité de Desarrollo Social de Obra por medio de un oficio o convocatoria y el 22.2% restante afirmó que se acercó al municipio para solicitar información; asimismo, el 88.9% argumentó que realizó un seguimiento y vigilancia de la obra y el 11.1% manifestó que realizó promoción ante los beneficiarios para realizar una aportación económica; finalmente al cuestionarles cómo participaron en los distintos procesos de la obra, el 44.4% manifestó que firmó el acta de entrega-recepción, 44.4% señaló que todo fue de palabra y el 11.2% indicó haber realizado bitácoras de supervisión.

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. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal de Santa Isabel Cholula, Puebla, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, se promueva la instalación de las figuras de participación social en el FISMDF mediante convocatoria, invitando a todos los beneficiarios de las obras a realizar; asimismo, para que proporcione a los comités constituidos la documentación necesaria que les permita realizar un seguimiento adecuado a los diferentes procesos de las obras y se elabore el acta de entrega-recepción al finalizar la misma.

En relación con la instrucción recibida, el Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, remitió la documentación que avala las gestiones realizadas, a saber: convocatorias dirigidas a los beneficiarios de las obras realizadas con el FISMDF, con la finalidad de constituir el comité de obra y cédulas de vigilancia de las obras realizadas a la fecha.

**4.** Con base en la información proporcionada por la Dirección de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, se verificó que se llevó un control y registro de los comités de desarrollo social de obra, además de realizar un reporte de las actividades desarrolladas por los mismos y fue elaborada una ficha de obra con evidencia fotográfica respecto de la planeación, seguimiento y entrega de la misma.

Adicionalmente, al cuestionarle a los integrantes de nueve comités de obra si reportaron las irregularidades encontradas en la obra al municipio, el 77.8% respondió afirmativamente y el 22.2% no lo reportó; asimismo, el 88.9% mencionó que la obra se realizó y operó adecuadamente.

#### **Capacitación y Asistencia**

**5.** Como evidencia de las capacitaciones dirigidas a los comités de desarrollo social de obra, el municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, proporcionó oficios circulares donde invitan a los beneficiarios de las obras a una capacitación en materia de participación social en el FISMDF, así como actas de capacitación firmadas por los integrantes de los comités, en donde se abordaron los temas siguientes: definición, objetivos y acciones de la Participación Social en el FISMDF; promoción de la participación social en el FISMDF y sus funciones; características del programa; funciones y responsabilidades del comité de participación social en el FISMDF; medios institucionales para presentar quejas y denuncias, y elaboración de cédulas de vigilancia; sin embargo, sólo se presentó evidencia de capacitación de seis comités de obra. Asimismo, el Director de Obras Públicas del municipio, manifestó por medio de oficio que a los integrantes de los comités de participación social se les entregó material y un expediente técnico para que desempeñaran sus actividades, pero no se dispuso de evidencia al respecto.

Adicionalmente, como resultado del cuestionario aplicado a los integrantes de nueve comités de desarrollo social de obra, respecto si el comité recibió capacitación para el desarrollo de sus funciones, el 88.9% respondió afirmativamente, de los cuales, el 100.0% mencionó que la capacitación se las proporcionó el municipio; asimismo, el 87.5% mencionó que la capacitación fue suficiente para el desempeño de sus funciones, mientras que el 12.5%

consideró que la capacitación fue insuficiente; por otro lado, al cuestionarles si recibieron información relacionada con la obra para realizar un adecuado seguimiento y vigilancia, el 100.0% respondió afirmativamente, de los cuales, el 55.6% mencionó que les dieron a conocer las características técnicas 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. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal de Santa Isabel Cholula, Puebla, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, se capacite a los comités de desarrollo social de obra respecto de las actividades a desarrollar y se les entreguen los materiales necesarios; asimismo, se les proporcionen las características técnicas de las obras para el buen desempeño de sus funciones, y se genere la evidencia correspondiente.

Al respecto, el Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, remitió la documentación que avala las gestiones realizadas, a saber: invitaciones dirigidas a los beneficiarios del FISMDF con la finalidad de que asistan a una capacitación en materia de participación social y las actas de capacitación firmadas por los integrantes de los diferentes comités instalados, en donde se abordaron temas referentes a la definición, objetivo y acciones de la participación social en el FISMDF; participantes en la promoción de la participación social en el FISMDF; funciones y responsabilidades del comité de participación social en el FISMDF; medios institucionales para presentar quejas y denuncias; elaboración de cédulas de vigilancia, entre otros.

### **Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

**6.** Como mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias, dispusieron de un buzón de quejas y de una línea telefónica; asimismo, el Director de Obra Pública del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, manifestó por medio de oficio, que durante el 2017 no se recibieron quejas al respecto. Adicionalmente, el 100.0% de los comités encuestados, manifestó que si conocen algún medio para presentar quejas, denuncias o sugerencias, de los cuales, el 88.9% identificó para tal efecto la línea telefónica y el 11.1% manifestó que puede hacerlo de forma personal; asimismo, 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 el 44.4% respondió que sí lo hizo, de éstos, el 75.0% afirmó que fue de manera verbal y el 25.0% por medio de la línea telefónica, y que la respuesta obtenida por parte de las autoridades fue satisfactoria.

### **Transparencia y Difusión**

**7.** El Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, manifestó por medio de oficio que se dispuso de una página de Internet y de redes sociales para mostrar los avances de las obras realizadas junto con los beneficiarios; sin embargo, no se incluyeron las acciones realizadas por los comités de desarrollo social de obra.

Adicionalmente, al cuestionar a los comités beneficiarios del FISMDF, si el municipio difundió la existencia del comité y sus resultados, el 22.2% mencionó que no se realizó dicha actividad.

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. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal de Santa Isabel Cholula, Puebla, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, se difunda la existencia y actividades realizadas por los comités de desarrollo social de obra y se genere la evidencia correspondiente, ello en atención al punto 7.1 de la Guía de Participación Social en el FISMDF de la SEDESOL.

Asimismo, en relación a la instrucción recibida, el Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, remitió un tríptico con el que se dio a conocer cómo se debe integrar un comité de obra; información que debe de conocer el comité de obra; actividades que realiza un comité de obra; los comités de obra constituidos en el municipio y las obras que disponen de un comité constituido.

### **Evaluación de la Gestión y Resultados**

**8.** El Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, manifestó por medio de oficio que no se realizó alguna evaluación al desempeño de los comités de desarrollo social de 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. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal de Santa Isabel Cholula, Puebla, instruyó al Director de Obras Públicas para que, en lo sucesivo, se realice un diagnóstico para identificar las fortalezas y debilidades de los Comités de Desarrollo Social de Obra, esto mediante el análisis que se realice a la información recabada en el formato del Informe Anual de Logros y Resultados de la Guía de Participación Social en el FISMDF de la SEDESOL.

**9.** De acuerdo con la documentación entregada y analizada para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, se determinó que existen fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### **FORTALEZAS**

- Existe un área encargada de la atención a los comités de desarrollo social de obra, denominada Dirección de Obras Públicas.
- Se dispuso de un manual de organización en donde se establece que se debe supervisar el avance físico y financiero de las obras junto con los comités beneficiarios de la misma.
- Se instaló un Comité de Desarrollo Social de Obra en el total de obras realizadas mediante actas de constitución debidamente firmadas.
- El municipio llevó a cabo un registro de los comités de desarrollo social de obra.
- Existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités de desarrollo social de obra.

## DEBILIDADES

- No se dispuso de evidencia que demuestre que el municipio promovió la existencia de figuras de participación social en el FISMDF.
- No se dispuso de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con el FISMDF.
- No se capacitó a la totalidad de los comités de desarrollo social de obra.
- No se les entregó material a los comités de desarrollo social de obra para el buen desempeño de sus funciones.
- No se difundió a la ciudadanía la existencia de las figuras de participación social en el FISMDF y de sus actividades realizadas.
- No se elaboró una evaluación al desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF.

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. En relación con los compromisos acordados en dicho programa, el Presidente Municipal de Santa Isabel Cholula, Puebla, instruyó al Director de Obras Públicas para que, implemente las acciones necesarias con la finalidad de atender las debilidades identificadas.

Asimismo, en relación a la instrucción recibida, el Director de Obras Públicas del municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, remitió la documentación que avala las gestiones realizadas, a saber: convocatorias dirigidas a los beneficiarios de las obras realizadas con el FISMDF con la finalidad de integrar sus Comités de Obra; cédulas de vigilancia de las obras realizadas a la fecha; invitaciones dirigidas a los beneficiarios del FISMDF con la finalidad de que asistan a una capacitación en materia de participación social; actas de capacitación firmadas por los integrantes de los diferentes comités instalados, en donde se abordaron temas como: definición, objetivo y acciones de la participación social en el FISMDF, participantes en la promoción de la participación social en el FISMDF, funciones y responsabilidades del comité de participación social en el FISMDF, medios institucionales para presentar quejas y denuncias, elaboración de cédulas de vigilancia, entre otros; un tríptico con el que se dio a conocer cómo se debe de integrar un comité de obra, información que debe conocer el comité de obra, actividades que realiza un comité de obra, los comités de obra constituidos en el municipio y las obras que disponen de un comité constituido.

### ***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 5 observaciones las cuales fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### **Dictamen**

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los comités de beneficiarios de 14 obras financiadas con recursos del FISM-DF. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable. En el municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, existió un avance en la estrategia de impulsar la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, ya que se identificó un área encargada de la promoción, constitución, operación y seguimiento de los comités de desarrollo social de obra del FISMDF; se dispuso de un manual de organización en donde se establece que se debe supervisar el avance físico y financiero de las obras junto con los comités beneficiarios de la misma; se instaló un Comité de Desarrollo Social de Obra en el total de obras realizadas mediante actas de constitución debidamente firmadas; se llevó a cabo un registro de los comités de desarrollo social de obra; existieron mecanismos para la captación de quejas, denuncias y sugerencias por parte de los integrantes de los comités de desarrollo social de obra. No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se promovió la existencia de figuras de participación social en el FISMDF; no se dispuso de la totalidad de las actas de entrega-recepción de las obras realizadas con el FISMDF; no se capacitó a la totalidad de los comités de desarrollo social de obra; no se les entregó material a los comités de desarrollo social de obra para el buen desempeño de sus funciones; no se difundió a la ciudadanía la existencia de las figuras de participación social en el FISMDF y de sus actividades realizadas; no se elaboró una evaluación al desempeño de las figuras de participación social en el FISMDF. Cabe señalar que en todos estos casos ya se dispone de un programa de trabajo calendarizado con mecanismos de atención e instrucciones para la atención de las observaciones, para que el municipio de Santa Isabel Cholula, Puebla, subsane las insuficiencias señaladas e informe de su avance oportuno a la Auditoría Superior de la Federación.

### **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*

La Dirección de Obras Públicas.