

Secretaría de Desarrollo Social

Comedores Comunitarios

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-20100-15-0262-2018

262-DS

Criterios de Selección

Los criterios de selección se sustentaron, fundamentalmente, en diversos elementos y factores como son, entre otros, los montos y variaciones de recursos presupuestales ejercidos por el ente a fiscalizar; la relevancia y trascendencia de su operación programática e institucional; el Estado del Ejercicio de su Presupuesto y los Estados Analíticos de sus Ingresos y Egresos; los riesgos y debilidades que registra la evaluación de su control interno, así como los antecedentes de auditorías practicadas en los últimos cinco años.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa Comedores Comunitarios se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

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

EGRESOS

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	2,852,662.0
Muestra Auditada	2,669,807.0
Representatividad de la Muestra	93.6%

La muestra auditada de 2,669,807.0 miles de pesos representa el 93.6% de los recursos ejercidos por 2,852,662.0 miles de pesos en 2017 por la Secretaría de Desarrollo Social correspondientes al programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”, destinados a las acciones de suministro, abasto, almacenamiento y distribución de los alimentos y equipamiento para los Comedores Comunitarios, los cuales se integran como sigue:

**Comedores Comunitarios
(Miles de Pesos)**

	Tipo de Gastos	Universo	Muestra
1	Suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios	2,203,394.3	2,203,394.3
2	Equipamiento para los Comedores Comunitarios	466,412.7	466,412.7
3	Establecimiento de Comedores Comunitarios por la Secretaría de la Defensa en contingencias y capacitación para la operación de nuevos Comedores Comunitarios	1,998.1	0.0
4	Unidas Crecemos, Clubes de niñas y adolescentes para la igualdad y la cohesión social en comedores comunitarios	1,100.0	0.0
5	Gastos de Operación	179,756.9	0.0
Total		2,852,662.0	2,669,807.0

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) del ejercicio 2017 y cuentas por liquidar certificadas proporcionadas por la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP).

Antecedentes

El programa Comedores Comunitarios contribuye con la estrategia 2.1.1 de la meta nacional “México Incluyente” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la cual consiste en asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, particularmente de aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza, así como facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios.

El 22 de enero de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto Presidencial por el que se establece el Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre, para que, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se instrumente, en el Ramo 20, el Programa de Apoyo Alimentario. El 18 de enero de 2017 se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL, cuyo objetivo específico es el de incrementar el acceso a alimentos en territorios urbanos y rurales en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP), así como en polígonos de atención que determine la SEDESOL mediante la instalación y operación de Comedores Comunitarios con la participación social, y fija su prioridad de atención en los grupos de población siguientes:

- a) Niñas y niños de 0 a 11 años de edad.
- b) Estudiantes adolescentes de 12 a 19 años.
- c) Mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.
- d) Personas con alguna discapacidad.
- e) Personas adultas mayores de 65 años y más.
- f) Población que sufra contingencias o emergencias que el Gobierno Federal haya declarado como zonas de desastre y que ameriten una intervención excepcional.
- g) Personas en situación de vulnerabilidad y pobreza (mujeres violentadas, personas que no cuentan con un empleo o ingreso suficiente, personas migrantes, personas en situación de calle y personas con carencia de acceso a la alimentación).

Los Comedores Comunitarios se constituyen en un espacio físico y social del quehacer comunitario para la preparación y el consumo de los alimentos entre la población, lugar donde se fomenta la relación familiar y social, la sana convivencia, la comunicación, el encuentro y la participación como atributos básicos de la cohesión social.

La SEDESOL destina los recursos del programa para el suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos y equipamiento de los Comedores Comunitarios con el propósito de incrementar el acceso a los alimentos en beneficio de la población ubicada en los territorios urbanos y rurales en las zonas de atención prioritaria.

Resultados

1. *Reglamento Interior, Estructura Orgánica, Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Social, así como manuales de Organización y de Procedimientos*

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) contó con su Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de agosto de 2012 y reformado el 8 de septiembre de 2014; asimismo, contó con su Manual de Organización General publicado en el DOF el 14 de julio de 2015 de acuerdo con la estructura del 9 de septiembre de 2014; en dichos instrumentos jurídicos se encuentran establecidas las funciones y atribuciones de las direcciones generales de Participación Social (DGPS), y de Programación y Presupuesto (DGPP) adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, y a la Oficialía Mayor de la SEDESOL, respectivamente, los cuales estuvieron vigentes para el ejercicio 2017.

Asimismo, las direcciones generales de Participación Social, y de Programación y Presupuesto, contaron con sus manuales de Organización y de Procedimientos vigentes para el ejercicio 2017, expedidos y autorizados por el titular de la dependencia el 4 de agosto y 6 de diciembre de 2016, respectivamente.

Con el análisis del Manual de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Participación, se identificó que no se encuentra actualizado conforme a las funciones y actividades que realiza como unidad responsable de la operación del Programa Comedores

Comunitarios, ya que únicamente contempla las actividades relacionadas con la instalación de los comedores sin incluir los procesos que ejecuta para planear, administrar y ejercer los recursos del programa en acciones de adquisición, suministro, almacenamiento y distribución de alimentos y equipamiento de Comedores Comunitarios, así como las acciones de supervisión y seguimiento a la operación del programa en las 32 entidades federativas, y al cumplimiento de las obligaciones a cargo de DICONSA, como proveedor de los insumos (alimentos y bienes), para gestionar el pago de los servicios efectivamente devengados.

En cuanto a los manuales de Organización y Procedimientos de la Dirección General de Programación y Presupuesto se identificó que éstos incluyen los procedimientos relacionados con el registro, control y trámite de pago de los recursos asignados a los programas de la SEDESOL, entre ellos, el Programa Comedores Comunitarios.

Por otra parte, se identificó que los manuales de Organización y Procedimientos de ambas direcciones generales no se actualizaron durante el ejercicio 2017 en función de las modificaciones, ajustes, incorporaciones y eliminaciones que se efectuaron a sus estructuras orgánicas aprobadas por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Sobre el particular, la DGPP acreditó que el 11 de julio de 2018 el titular de la SEDESOL expidió y autorizó sus manuales de Organización y de Procedimientos que contemplan las modificaciones a la estructura autorizada por la SFP con fecha 16 de diciembre de 2017. En cuanto a la DGPS, se informó que el Manual de Organización y de Procedimientos se encuentra en proceso de actualización para incorporar las últimas modificaciones a su estructura autorizadas por la SFP.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia acreditó mediante documentación soporte, que el Manual de Organización y de Procedimientos de la DGPS se encuentra actualizado con el escenario organizacional del 10 de junio de 2018, mismo que integra las modificaciones al Reglamento Interior de la SEDESOL de fecha 24 de abril de 2018, así como el “Procedimiento de Abasto de los Comedores Comunitarios, Código 615-PR-DGPS-05”, el cual incluye los procesos y actividades que se ejecutan para planear, administrar y ejercer los recursos del Programa Comedores Comunitarios que se destinan al abasto de los productos alimenticios y al equipamiento; la supervisión a la operación del programa; y el seguimiento de las obligaciones a cargo de Diconsa, S.A. de C.V. para gestionar el pago de los servicios efectivamente devengados, por lo que se solventa lo observado.

2. Estado del Ejercicio del Presupuesto y Cuenta Pública del Programa Comedores Comunitarios

Con la auditoría, se comprobó que las cifras presentadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2017 por la SEDESOL coinciden con las reportadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto (EEP), en los rubros de presupuesto autorizado, modificado, y ejercido correspondientes al programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”, como se muestra a continuación:

CUENTA PÚBLICA Y EL ESTADO DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO
PROGRAMA PRESUPUESTARIO U009 “COMEDORES COMUNITARIOS” EJERCICIO 2017
(Miles de pesos)

Concepto	Original [A]	Ampliación [B]	Reducción [C]	Modificado [D]=[A+B-C]	Ejercido [E]
Cuenta Pública	3,059,256.4	5,375,641.5	5,582,235.9	2,852,662.0	2,852,662.0
Estado del Ejercicio del Presupuesto	3,059,256.4	5,375,641.5	5,582,235.9	2,852,662.0	2,852,662.0
Diferencia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Cuenta Pública y Estado del Ejercicio del Presupuesto ejercicio 2017 del Programa Presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”.

Al respecto, se identificó que la SEDESOL publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el 21 de diciembre de 2016, su calendario de presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2017, en el cual se le asignó a la Dirección General de Participación Social un presupuesto autorizado de 3,065,430.0 miles de pesos, los cuales incluyen 3,059,256.4 miles de pesos del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”.

Asimismo, se identificó que la asignación original de 3,059,256.4 miles de pesos al programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios” fue modificada mediante ampliaciones presupuestarias por 5,375,641.5 miles de pesos y reducciones por 5,582,235.9 miles de pesos, para alcanzar un presupuesto modificado de 2,852,662.0 miles de pesos, los cuales contaron con la autorización para la modificación de su presupuesto mediante adecuaciones presupuestarias registradas en el Módulo de Afectaciones Presupuestarias (MAP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por otra parte, se constató que los 2,852,662.0 miles de pesos que la SEDESOL ejerció en el programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios”, se encuentran respaldados en 1,246 cuentas por liquidar certificadas por 2,853,363.5 miles de pesos y 127 reintegros a la Tesorería de la Federación (TESOFE) por 701.5 miles de pesos.

3. Comedores Comunitarios beneficiados con los recursos del Programa, así como su ubicación en Zonas de Atención Prioritaria

La SEDESOL, mediante la Dirección General de Participación Social (DGPS), benefició a 6,052 Comedores Comunitarios ubicados en las 32 entidades federativas con los recursos del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios” correspondientes al ejercicio 2017, de los cuales 5,542 operaron en el año 2017 y 510 a partir de 2018; la integración por entidad federativa es la siguiente:

Programa “Comedores Comunitarios” 2017
 Incidencia de Comedores en las Entidades Federativas

Entidad Federativa	Municipios y/o Delegaciones	Comedores Comunitarios
Aguascalientes	5	10
Baja California	9	183
Baja California Sur	5	38
Campeche	10	42
Chiapas	76	431
Chihuahua	11	100
Ciudad de México	5	8
Coahuila	9	42
Colima	4	6
Durango	28	55
Estado de México	120	2,009
Guanajuato	5	9
Guerrero	80	1,200
Hidalgo	18	35
Jalisco	13	33
Michoacán	75	500
Morelos	13	22
Nayarit	9	33
Nuevo León	8	12
Oaxaca	123	212
Puebla	50	293
Querétaro	17	36
Quintana Roo	11	81
San Luis Potosí	15	21
Sinaloa	18	128
Sonora	22	76
Tabasco	8	13
Tamaulipas	13	109
Tlaxcala	13	13
Veracruz	42	261
Yucatán	17	20
Zacatecas	11	21
Total	863	6,052

FUENTE: Base Registral del Programa Comedores Comunitarios.

Al respecto, se identificó que la operación del programa presupuestario U009 “Comedores Comunitarios” se reguló con el Acuerdo por el que se emiten los “Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL” para el ejercicio fiscal 2017, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de enero de 2017, así como en el Acuerdo por el que se modifican dichos lineamientos, publicado en el DOF el 5 septiembre de 2017; en el que se establecen, entre otros temas, el objetivo del programa, la cobertura, la población objetivo, los criterios y requisitos de elegibilidad y selección, los tipos y montos de los apoyos

(equipamiento y abasto de comedores comunitarios), la mecánica operativa, así como el control y seguimiento de la operación de los Comedores Comunitarios.

El programa inició operaciones en el ejercicio 2013 con motivo de la instrumentación del Sistema Nacional de la Cruzada contra el Hambre (SINHAMBRE), cuyo objetivo, se reitera, es incrementar las condiciones de acceso a la alimentación de la población con prioridad de atención ubicadas en las Zonas de Atención Prioritarias (ZAP) rurales o urbanas, mediante el equipamiento y abasto de alimentos no perecederos en los Comedores Comunitarios constituidos por la participación social.

Sobre el particular, se identificó que en el “Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017” se establecen los municipios con las localidades consideradas Zonas de Atención Prioritaria Rural, así como los municipios con Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas (AGEBU)¹ calificadas como Zonas de Atención Prioritaria Urbana.

Al respecto, se identificó que de los 6,052 Comedores Comunitarios, 844 se instalaron como nuevos con los recursos del ejercicio 2017, de los que 260 se ubicaron en las Zonas de Atención Prioritaria Rural y 373 en Zonas de Atención Prioritaria Urbana, mientras que los 211 restantes se instalaron en polígonos que no se encuentran previstos como Zonas de Atención Prioritaria.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia acreditó mediante el “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018”, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2017, que la DGPS estableció criterios de selección para aquellos comedores que se instalaron en el ejercicio 2018, ubicados en Zonas de Atención Prioritaria, así como en municipios con alta incidencia de carencia por acceso a la alimentación, y de pobreza extrema alimentaria. Además, acreditó que en la “Guía de procedimiento para la autorización de un Comedor Comunitario”, se establecieron los documentos y requisitos con los que debe contar la DGPS para la autorización de un Comedor Comunitario, los cuales invariablemente serán ubicados en Zona de Atención Prioritaria, y de manera extraordinaria podrán ser instalados fuera de éstas zonas previa autorización de la DGPS con motivo de desastres naturales y por seguridad de la población, con lo que se solventa lo observado.

Por lo que se refiere a los 211 Comedores Comunitarios instalados en localidades que no se encuentran dentro de las Zonas de Atención Prioritaria Rural y Urbana, la dependencia acreditó que en 7 comedores se autorizó su instalación para la atención de emergencias y desastres del ejercicio 2017; en relación a 185 comedores, informó que se autorizó su

¹ Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas (AGEBU): Área geográfica ocupada por un conjunto de manzanas, perfectamente delimitadas, cuyo uso de suelo sea principalmente habitacional, industrial, de servicio comercial, ubicado en localidades urbanas con índice de rezago social alto o medio y grado de marginación medio.

instalación por ubicarse a una distancia no mayor a 1 km de una Zona de Atención Prioritaria, conforme lo establecen las reglas de operación del ejercicio 2018, para acreditar esta situación la DGPS presentó los estudios de factibilidad que realizó; sin embargo, de su revisión no se acreditó que la ubicación de éstos comedores cumplan con la condicionante antes señalada; y por los 19 comedores restantes no presentó documentación que acredite la procedencia de su instalación.

2017-9-20113-15-0262-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión autorizaron la instalación de 19 Comedores Comunitarios en localidades que no se encuentran dentro de las Zonas de Atención Prioritarias Rural y Urbana establecidas en los Anexos A y B del Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria para el año 2017, publicada el 30 de noviembre de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, así como la instalación de 185 Comedores Comunitarios en 2018 con recursos del ejercicio 2017, ubicados fuera de las Zonas de Atención Prioritaria, y sin acreditar que fueron instalados a una distancia no mayor a 1 km de estas zonas, conforme lo establecen las reglas de operación del Programa Comedores Comunitarios del ejercicio 2018.

4. *Requisitos para la Instalación de los comedores comunitarios*

Los Comedores Comunitarios se constituyen en un espacio físico comunitario para la preparación y el consumo de alimentos, con la finalidad de que las personas que asisten a éstos tengan acceso al consumo de alimentos y la transformación de hábitos alimentarios entre la población. Al respecto, conforme a los Lineamientos para la operación de Comedores Comunitarios para el ejercicio 2017, se identificó que para su instalación y operación se deben cumplir los “Criterios y requisitos de elegibilidad” siguientes:

CRITERIOS Y REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS COMEDORES COMUNITARIOS APLICABLES PARA EL EJERCICIO 2017

Criterios	Requisitos
1. La comunidad conformada en Comité Comunitario que funciona mediante Asamblea General	a) Acta Constitutiva del Comité Comunitario. b) Carta de solicitud del Comité Comunitario, la cual una vez recibida por la DGPS con la documentación debidamente integrada, esta analizará la propuesta y emitirá su contestación para informar al interesado (Formato FCCOM 1). c) Acuerdo de asamblea para la instalación de un Comedor Comunitario, así como carta bajo protesta de decir verdad, que no se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en partido político. (Formato FCCOM 2). d) Registro de personas a atender en el Comedor Comunitario. (Formato FCCOM 3). e) Permiso de la autoridad local para la instalación del Comedor Comunitario. (Formato FCCOM 4). f) Formato de requisitos para la instalación del Comedor Comunitario, acompañado del registro fotográfico. (Formato FCCOM 5). g) En su caso, contrato de comodato, seguido del comprobante de domicilio e Identificación oficial del propietario o poseedor del inmueble. (Formato FCCOM 6).
2. Factibilidad de la Solicitud	La Dirección General de Participación Social verificará: <ol style="list-style-type: none"> a) Que la propuesta se encuentre dentro de una ZAP o en alguno de los polígonos que atiende la SEDESOL de acuerdo con la normatividad aplicable. b) Que el espacio físico cuente con los siguientes requerimientos: <ol style="list-style-type: none"> I. Servicios básicos: luz, agua y drenaje preferentemente. II. Espacio cerrado para bodega. III. Espacio para cocina. IV. Espacio para área de comedor. V. Sanitarios.

FUENTE: ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL publicados en el DOF el 18 de enero de 2017.

Asimismo, para la instalación y operación de un Comedor Comunitario se debe contar con un comité, el que está constituido por una comunidad urbana, rural o indígena, dispuestos a participar en la operación del mismo, el cual funciona mediante una asamblea general que permite la participación democrática de todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones para la operación de cada Comedor.

Se revisaron los expedientes de 250 comedores de los 334 instalados en 2017, en los cuales se constató que 223 contaron con los documentos que acreditan que cumplieron con los requisitos y criterios de elegibilidad para la instalación y operación de comedores, tales como Acta de Asamblea Constitutiva del Comité Comunitario; Carta Solicitud del Comité Comunitario; Carta bajo protesta de decir verdad que no se encuentran desempeñando un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en partido político de los integrantes del Comité Técnico; Acuerdo de Asamblea para la Instalación de un Comedor Comunitario; Registro de personas por atender en el Comedor Comunitario; Permiso de la autoridad local para la instalación del Comedor Comunitario en un espacio público y Contrato de Comodato para Comedores instalados en espacios privados; sin embargo, en 23 de estos comedores no se contó con el "Oficio de Autorización" por la DGPS, ni con el Formato de requisitos para la instalación del Comedor Comunitario y registro fotográfico del espacio físico (espacio para bodega, cocina, comedor y sanitarios, instalaciones hidráulicas y sanitarias).

En los expedientes de los 27 Comedores Comunitarios restantes se identificó que éstos fueron autorizados por la DGPS sin que contara con la documentación que acredita que cumplieron con los requisitos y criterios de elegibilidad, toda vez que 10 expedientes carecen del registro fotográfico para la verificación del espacio físico, y de éstos, un expediente técnico no contó con el comprobante del domicilio del lugar en el que se estableció el comedor en espacio privado; 17 expedientes no contaron con la identificación del propietario o poseedor del inmueble en el cual se instaló el comedor por tratarse de un espacio privado, de los cuales, un expediente no contó con el escrito de justificación del Comité Comunitario para establecer el comedor en un espacio privado.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia acreditó mediante el “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018” en numeral “4.5 Integración del expediente técnico”, que se establecieron los mecanismos de control que le permitirán a la DGPS contar con un expediente que integre la documentación que acredite que los comedores instalados cumplieron con los requisitos y criterios de elegibilidad, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, demostró que los 23 comedores que se instalaron en 2017, fueron autorizados y cumplieron con los requisitos y criterios de elegibilidad establecidos en los “Lineamientos Específicos del Programa de Comedores Comunitarios para el Ejercicio Fiscal 2016”. En relación a los expedientes de 27 comedores, la dependencia, presentó la documentación que acredite la procedencia de la instalación de 11 comedores, por lo que no acreditó que los 16 comedores restantes cumplieron con los requisitos y criterios de elegibilidad.

2017-9-20113-15-0262-08-002 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión autorizaron, en el ejercicio 2017, la instalación de 16 Comedores Comunitarios sin que cumplieran con los requisitos y criterios de elegibilidad que se establecen en el ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal 2017, toda vez que los expedientes no contaron con la identificación del propietario o poseedor del inmueble en el cual se instaló el comedor por tratarse de un espacio privado.

5. *Tipos y Montos de los apoyos del Programa Comedores Comunitarios*

En los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL para el ejercicio 2017, se establecieron los tipos y montos de los apoyos siguientes:

- a) Abasto de los Comedores Comunitarios: El programa proporciona mensualmente los productos alimenticios no perecederos hasta por un monto de 61.0 miles de pesos por comedor, en función de la población que atiende (máximo 120 comensales).
- b) Equipamiento de Comedores Comunitarios: Se proporciona el equipamiento para la instalación de los comedores por única vez hasta por un monto de 150.0 miles de pesos. La Dirección General de Participación Social (DGPS), de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, podrá reequipar y sustituir el equipo cuando por su uso agote su vida útil, así como en caso de desastre natural, siniestro y robo.

Los apoyos se otorgan en especie y se entregan al Comité Comunitario en el domicilio de cada comedor, para lo cual la SEDESOL contrató con DICONSA los servicios de adquisición, suministro, almacenamiento y distribución de abasto de alimentos y equipamiento.

Al respecto, en los lineamientos se indica que los montos máximos para apoyar al programa corresponden a los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución de los insumos hasta la localidad donde se ubican los comedores; sin embargo, la DGPS no demostró cómo se determinan los montos cubiertos, ni que los montos de los apoyos garantizan una alimentación suficiente y de calidad a los beneficiarios que son atendidos en cada comedor.

Sobre el particular, la DGPS informó que dichos montos fueron definidos en los referidos lineamientos que normaron el programa durante el ejercicio fiscal 2015, los cuales fueron reiterados en la normatividad para los dos subsecuentes ejercicios (2016 y 2017), sin demostrar que dichos montos garantizan el abasto de alimentos y equipamiento necesario para la operación del programa y para cubrir las necesidades de la población.

Por otra parte, de acuerdo con dichos lineamientos, el monto máximo establecido para el abasto de Comedores Comunitarios podrá incrementarse siempre y cuando la DGPS autorice que el comedor atienda a más de 120 personas. Al respecto, se identificó que con el documento denominado "Base Registral"² para el mes de diciembre de 2017, 957 comedores atendieron a más de 120 personas, de los cuales 206 contaron con la autorización de la DGPS; 324 comedores atendieron a la población en los municipios y estados declarados zonas de emergencia en 2017 por sismos y eventos meteorológicos, sin que la DGPS acreditara que contó con el expediente técnico correspondiente que justifique que el incremento en el número de beneficiarios se originó por dichas eventualidades, y por los 427 comedores restantes, no se presentó el oficio mediante el cual autorizó que los mismos comedores atendieran a más de 120 personas.

² Base Registral: Base de datos compuesta de tres tablas; la primera es un control de la información referente a los comedores (entidad federativa, domicilio, número de asistentes, entre otros datos); la segunda contiene la información de las personas con prioridad de atención, y la tercera, el seguimiento específico a los comedores en proceso de reubicación.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia informó que sale de su alcance realizar las acciones para la determinación de los montos máximos por tipo de apoyo (abasto y equipamiento) en función de los costos asociados a la adquisición, suministro, almacenamiento y distribución, así como establecer los mecanismos para que la unidad responsable del programa cuente con el expediente técnico de cada comedor que acredite que el incremento en la atención de beneficiarios se originó por causa de desastres, contingencias o emergencias, toda vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, no se le asignó presupuesto al Programa Comedores Comunitarios para continuar con su operación, por tal motivo este órgano de fiscalización no emite acción alguna.

6. *Contratación del equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios*

En diciembre de 2016, la SEDESOL formalizó con la entidad paraestatal DICONSA un Convenio de Colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios, con vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017.

En dicho convenio se señaló que éste se celebró de conformidad con el artículo 1, párrafo quinto, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); sin embargo, la SEDESOL no demostró que antes de su formalización, llevó a cabo una investigación de mercado en la que sustentara que la celebración del mismo aseguraba las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, dado que era la mejor alternativa de contratación.

Al respecto, la SEDESOL manifestó que en el ejercicio 2017 no llevó a cabo un procedimiento de contratación para el equipamiento, adquisición, suministro, almacenamiento y distribución de los alimentos a los Comedores Comunitarios, toda vez que DICONSA tiene como objeto social coadyuvar al fomento del desarrollo económico y social del país, garantizando el abasto de productos básicos y complementarios perecederos y no perecederos a precios competitivos, a fin de que se satisfaga la demanda de la población de alta y muy alta marginación; además, precisó que DICONSA opera con más de 27 mil tiendas fijas y 300 móviles en todo el país; para cumplir con su objetivo, DICONSA cuenta con 302 almacenes rurales y centrales, 3 almacenes graneleros y casi 4 mil vehículos; sin embargo, la Dirección General de Participación Social (DGPS), como área contratante, no demostró con evidencia suficiente y competente que DICONSA tiene la capacidad técnica, material y humana para la realización del objeto del convenio; además, con los argumentos señalados no se justifica la carencia de un estudio de mercado.

Por otra parte, en el Convenio de Colaboración se establecieron los compromisos de las dos entidades para cumplir con el instrumento jurídico, entre los que destacan los siguientes:

- SEDESOL aportara la información necesaria a DICONSA para llevar a cabo el equipamiento y abasto de alimentos para los Comedores Comunitarios.

- DICONSA cumplirá en tiempo y forma con el abasto de productos alimenticios y con el equipamiento en los domicilios de los Comedores Comunitarios, y se compromete a vigilar que la calidad cumpla con las especificaciones técnicas de los 34 productos alimenticios y 37 bienes de equipamiento establecidas en el Anexo 1 y Anexo 2 del convenio.

Asimismo, se identificó que en marzo y septiembre de 2017, la SEDESOL y DICONSA formalizaron dos convenios modificatorios para incrementar el número de productos y bienes por abastecer a los comedores comunitarios, para quedar en 110 productos alimenticios y 72 bienes para equipamiento.

En cuanto a los productos alimenticios, la SEDESOL no acreditó que el incremento de éstos se realizó para cubrir las necesidades nutrimentales de las personas que conlleve una variedad en los productos y platillos, y que sean adecuados a los gustos, costumbres y cultura de los beneficiarios con el fin de garantizar una alimentación y nutrición de calidad a la población que asiste a los Comedores Comunitarios. Además, la SEDESOL no demostró el mecanismo, los criterios o el proceso que utilizó para seleccionar los productos, definir las especificaciones técnicas que debían cumplir cada uno de los productos por comprar a DICONSA, y que dichas especificaciones existían en el mercado y no limitaban la libre participación de proveedores, concurrencia y competencia económica, toda vez que se identificó que las especificaciones técnicas de 21 productos fueron muy generales y no especifican ni la unidad de medida ni la presentación de los productos, las cuales fueron definidas por la SEDESOL en las solicitudes de cotización que requirió a DICONSA; en 38 productos se detallaron las características y especificaciones de manera puntual en materia nutricional (proteína, sodio, grasa, aditivos, fibra, entre otros), de presentación (olor, color, sabor, aspecto, textura, tamaño, dimensiones, empaques primarios y secundarios), de conservación, de almacenamiento y manejo del producto; y en 61 productos, no se especificó si debían cumplir con alguna Norma Oficial Mexicana, con certificación de sanidad e inocuidad, y con condiciones y requisitos de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Asimismo, se identificó que como parte integrante del convenio, se formalizó el Anexo de Ejecución “Cobertura de Atención a los Comedores Comunitarios”, en el cual se establecen las 32 entidades federativas, las localidades y los municipios en los que se realizaría el abasto y equipamiento de Comedores Comunitarios, así como las acciones para que la SEDESOL solicitara el abasto de manera trimestral a DICONSA; sin embargo, no establecen la calendarización, montos y periodos de entrega, en incumplimiento de la cláusula cuarta del citado convenio.

Además, en dicho convenio, así como en sus modificatorios y anexos no se señala la cantidad y domicilio de comedores a beneficiar por localidad y municipio, las cantidades mínimas y máximas de productos y bienes por entregar que aseguren la operación de los comedores de acuerdo con la población a beneficiar, ni se establecieron los precios unitarios de los productos y del equipamiento, así como la forma de pago y requisitos que se deben cumplir para la procedencia del pago.

Por las inconsistencias antes señaladas, la SEDESOL no acreditó que los recursos del Programa Comedores Comunitarios se hayan aplicado con eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los cuales se destinaron, ni demostró que se aseguraron las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia informó que sale de su alcance implementar los mecanismos de control en los instrumentos jurídicos de abasto y equipamiento de los Comedores Comunitarios, que garanticen la aplicación de los recursos con eficiencia, eficacia, economía y honradez, así como que aseguren las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad, toda vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, no se le asignó presupuesto al Programa Comedores Comunitarios para continuar con su operación, por tal motivo este órgano de fiscalización no emite la acción correspondiente.

2017-9-20113-15-0262-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no realizaron una investigación de mercado, antes de la celebración del Convenio de Colaboración para el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios que formalizó la Secretaría de Desarrollo Social por conducto de la Dirección General de Participación Social con Diconsa, S.A. de C.V., la cual sustentara que la celebración de dicho convenio aseguraba las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad, dado que era la mejor alternativa de contratación; asimismo, no establecieron la calendarización, los montos y periodos de entrega, en incumplimiento de la cláusula cuarta del citado convenio; además, ni el convenio y ni en sus anexos se especifica la cantidad y domicilio de comedores por beneficiar por localidad y municipio, las cantidades mínimas y máximas de productos y bienes por entregar que aseguren la operación de los comedores de acuerdo con la población por beneficiar, ni se establecieron los precios unitarios de los productos y del equipamiento considerando tanto los costos por la adquisición, suministro, abasto, almacenamiento y distribución, como la forma de pago y requisitos que se deben cumplir para la procedencia del pago, situación que no evidenció que los recursos del Programa Comedores Comunitarios se hayan aplicado con eficiencia, eficacia, economía y honradez para satisfacer los objetivos a los cuales se destinaron y, en consecuencia, no se evidenció que se aseguraron las mejores condiciones disponibles en cuanto precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

7. La SEDESOL realizó pagos a DICONSA por 2,203,394.3 miles de pesos por concepto del abasto de alimentos a 5,542 Comedores Comunitarios en el ejercicio 2017, los cuales se encuentran sustentados en 18 cuentas por liquidar certificadas acompañadas de los

comprobantes fiscales que amparan los montos pagados, los cuales se distribuyeron en las 32 entidades federativas como se muestra a continuación:

Programa Comedores Comunitarios
Recursos ejercidos en el abasto en los comedores comunitarios en el
ejercicio 2017
(Miles de pesos)

Entidades Federativas	Número de comedores	Número de Facturas	Monto Pagado
Aguascalientes	6	5	419.8
Baja California	183	8	57,691.2
Baja California Sur	38	8	14,394.7
Campeche	15	7	3,949.9
Chiapas	431	23	238,777.0
Chihuahua	82	10	29,403.3
Ciudad de México	4	8	1,074.2
Coahuila	40	7	11,680.2
Colima	3	3	161.6
Durango	18	3	1,574.0
Estado de México	2,000	33	659,100.3
Guanajuato	3	2	79.6
Guerrero	1,200	37	587,112.8
Hidalgo	10	14	4,456.5
Jalisco	3	17	880.0
Michoacán	500	30	171,272.7
Morelos	8	1	164.3
Nayarit	30	10	14,672.4
Nuevo León	11	9	2,357.7
Oaxaca	97	17	16,229.4
Puebla	220	10	37,229.1
Querétaro	16	17	5,638.4
Quintana Roo	81	8	25,912.9
San Luis Potosí	6	1	51.2
Sinaloa	62	8	8,435.8
Sonora	76	9	30,040.4
Tabasco	8	7	3,054.5
Tamaulipas	109	10	31,977.6
Tlaxcala	12	3	658.1
Veracruz	252	26	105,819.1
Yucatán	11	4	550.3
Zacatecas	7	3	945.9
Nacional	-	2	137,629.4
Total	5,542	360	2,203,394.3

FUENTE: Facturas expedidas por DICONSA y Base Registral del Programa Comedores Comunitarios.

Al respecto, se identificó que DICONSA realizó el abasto de alimentos durante el ejercicio 2017 conforme a las solicitudes de cotización que la SEDESOL le requirió por conducto de la Dirección General de Participación Social (DGPS) de manera trimestral, las cuales contemplan

la cantidad de productos que se deben surtir para cubrir la preparación de los alimentos por tres meses para los comedores que operan en cada entidad federativa. Sobre el particular, la SEDESOL no acreditó la forma en la que determinó la cantidad de productos (volumetría) que requirió a DICONSA para el primer semestre de 2017, sino fue hasta el segundo semestre de ese año que las cantidades fueron determinadas por la DGPS en función del número de beneficiarios que se reportó por los Comedores Comunitarios en la “Base registral” con la que se contaba al momento de elaborar la solicitud de cotización y la frecuencia de consumo con la que se deben ingerir los productos, última que fue recomendada por la Secretaría de Salud (SSA).

Por otra parte, se identificó que DICONSA, para abastecer 68 productos solicitados por la SEDESOL durante el ejercicio 2017, contrató a 80 proveedores, de los cuales, para los efectos de esta revisión, se analizó el proceso de contratación de 11 de ellos para la adquisición de 13 productos, en la cual se identificó lo siguiente:

- a) DICONSA, para llevar a cabo la adquisición de los 13 productos solicitados por la SEDESOL, realizó una invitación a personas físicas y morales que forman parte de su catálogo de proveedores; de aquéllos que entregaron una propuesta de los productos requeridos, DICONSA seleccionó a los proveedores que presentaron los precios más bajos por producto sin acreditar que validó o constató que los proveedores invitados ofertaban los productos alimenticios conforme a las especificaciones técnicas requeridas por la SEDESOL, toda vez que las propuestas presentadas no describen las especificaciones técnicas de los productos que ofrecen. La selección de proveedores contratados se sustentó en el documento denominado “estudio de mercado” por cada uno de los productos, el cual contiene un comparativo de los precios ofertados de los proveedores, el volumen máximo y mínimo cotizado, y los precios conveniente y no aceptable, sin acreditar como fueron determinados éstos últimos, por lo que no demostró que los proveedores adjudicados garantizaron las mejores condiciones para el Estado. Asimismo, se identificó que de los 11 proveedores contratados, únicamente 2 son fabricantes de los productos y 9 son empresas comercializadoras.
- b) Una vez que DICONSA seleccionó a los proveedores, remitió a la SEDESOL, para su aceptación, las cotizaciones por entidad federativa de los productos alimenticios requeridos para atender las necesidades de los Comedores Comunitarios de manera trimestral; en dichas cotizaciones se establecieron los precios de venta por producto y entidad federativa; en la revisión de las cotizaciones de los 13 productos seleccionados, se identificó que existe una diferencia entre el 11.9% y el 79.1% en relación con los precios de venta que ofertó DICONSA a la SEDESOL y con los costos de los productos otorgados por los proveedores a DICONSA, sin que esta última demostrara la determinación del precio de venta considerando los costos directos e indirectos, a fin de acreditar que los precios ofrecidos a la SEDESOL aseguraron las mejoras condiciones en el mercado.
- c) La SEDESOL aceptó las cotizaciones de los 13 productos presentadas por DICONSA, la que procedió a formalizar los pedidos con los 11 proveedores, en los cuales se establecieron el nombre del artículo sin describir las especificaciones técnicas, la unidad de medida, la cantidad mínima y máxima, el precio, los plazos, las fechas y los

lugares de entrega por entidad federativa, la forma de pago, las garantías de cumplimiento y las penas convencionales. Además, se identificó que los proveedores realizaron la entrega de los productos en los almacenes estatales de DICONSA, para proceder, esta última, a su distribución en los Comedores Comunitarios.

- d) La SEDESOL, mediante el formato denominado “recibo de abasto” de Comedor Comunitario, le informó a DICONSA el listado y la cantidad de productos alimenticios por entregar por cada uno de los 5,542 Comedores Comunitarios ubicados en las 32 entidades federativas, con la finalidad de que ésta realizara el abasto de los productos de acuerdo con el número de beneficiarios. En dichos documentos se dejó constancia de las cantidades y productos entregados por DICONSA a los representantes del Comité Comunitario responsables de la operación del comedor.
- e) La SEDESOL, para verificar y validar que DICONSA realizó la entrega de los productos de acuerdo con las cantidades requeridas, implementó, como mecanismo de seguimiento y supervisión, que las coordinaciones estatales adscritas a la DGPS recabaran con los responsables de los Comedores Comunitarios los “formatos de abasto de comedor comunitario”, con la finalidad de realizar una conciliación con el personal de DICONSA de las cantidades y productos entregados a cada uno de los comedores. Las conciliaciones acompañadas de las minutas de trabajo celebradas entre las coordinaciones estatales y DICONSA se remitieron a la DGPS para su revisión y cotejo contra las facturas presentadas para su pago por parte de la paraestatal; una vez que no se identificaron inconsistencias, la DGPS solicitó a la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPP) de la SEDESOL gestionar el pago de las facturas presentadas por DICONSA.

Al respecto, se constató que en el ejercicio 2017, la DGPS gestionó ante la DGPP los pagos a DICONSA por 2,203,394.3 miles de pesos correspondientes a 358 facturas y 2 notas de crédito; con la revisión efectuada de manera global, se identificó que los pagos por 2,079,549.9 miles de pesos sustentados en 354 facturas se encuentran soportados en las respectivas conciliaciones; 2 facturas, por 96,724.2 miles de pesos, carecen de las conciliaciones que sustenten los montos pagados, y se identificó que de otras 2 facturas, por 27,120.2 miles de pesos, la SEDESOL no acreditó su procedencia de pago. Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia para aclarar la procedencia de los pagos por 96,724.2 miles de pesos, entregó minutas de trabajo y conciliaciones que sustentan el pago de 77,528.7 miles de pesos, sin demostrar la procedencia de 19,195.5 miles de pesos, por lo que persiste la observación. En relación a los 27,120.2 miles de pesos, la dependencia entregó documentación que no corresponde con las 2 facturas observadas.

2017-9-08VSS-15-0262-08-001
Sancionatoria

Promoción de Responsabilidad Administrativa

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Diconsa, S.A. de C.V., o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión realizaron los procedimientos de contratación de los proveedores de los productos

alimenticios para otorgar el abasto requerido por la Secretaría de Desarrollo Social para el Programa Comedores Comunitarios en el ejercicio 2017, mediante la invitación a personas físicas y morales que forman parte de su catálogo de proveedores, y de aquellos que entregaron una propuesta de los productos requeridos, se seleccionaron a los proveedores que presentaron los precios más bajos por producto sin acreditar que validaron y constataron que los proveedores invitados ofertaban los productos alimenticios conforme a las especificaciones técnicas requeridas por la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que las propuestas presentadas por los proveedores no describen las especificaciones técnicas de los productos que ofrecen. Asimismo, la selección de los proveedores contratados se sustentó en el documento denominado "estudio de mercado" por cada uno de los productos, el que contiene un comparativo de los precios ofertados por los proveedores, el volumen máximo y mínimo cotizado, y los precios conveniente y no aceptable, sin acreditar cómo fueron determinados estos últimos, por lo que no demostró que los proveedores adjudicados garantizaron las mejores condiciones para el Estado.

2017-9-08VSS-15-0262-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Diconsa, S.A. de C.V., o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión determinaron los precios de venta por producto y entidad federativa que se presentaron en las cotizaciones a la Secretaría de Desarrollo Social para el abasto de productos alimenticios a los Comedores Comunitarios para el ejercicio 2017, sin acreditar que los precios ofrecidos a dicha dependencia aseguraron las mejoras condiciones en el mercado, toda vez que en los precios de venta de los 13 productos revisados, existen variaciones entre el 11.9% y el 79.1% en relación con los costos de los productos otorgados por los proveedores a Diconsa, S.A. de C.V., y sin que esta última demostrara que estas diferencias corresponden a los costos directos e indirectos.

2017-9-20113-15-0262-08-004 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no determinaron la cantidad de productos (volumetría) que requirió a Diconsa, S.A. de C.V., para el primer semestre de 2017, en función del número de beneficiarios que se reportó por los Comedores Comunitarios en la "Base registral" con la que se contaba al momento de elaborar la solicitud de cotización.

2017-0-20100-15-0262-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 19,195,512.40 pesos (diecinueve millones ciento noventa y cinco mil quinientos doce pesos 40/100 m.n.), por pagos efectuados a Diconsa, S.A. de C.V. en el ejercicio 2017, con cargo a los recursos del Programa Comedores Comunitarios, por concepto de abasto de productos alimenticios de los Comedores Comunitarios, los cuales carecen de las conciliaciones realizadas por los coordinadores estatales de la Dirección General de Participación Social y Diconsa, S.A. de C.V. que sustenten los montos pagados.

2017-0-20100-15-0262-06-002 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 27,120,222.26 pesos (veintisiete millones ciento veinte mil doscientos veintidós pesos 26/100 m.n.), por pagos efectuados a Diconsa, S.A. de C.V. en el ejercicio 2017, con cargo a los recursos del Programa Comedores Comunitarios, por concepto de abasto de productos alimenticios de los Comedores Comunitarios, los cuales, si bien se encuentran sustentados en las facturas correspondientes, no coinciden con los montos presentados en las conciliaciones realizadas por los coordinadores estatales de la Dirección General de Participación Social y Diconsa, S.A. de C.V.

8. Entrega de los productos alimenticios en el Estado de Chiapas

Con la finalidad de constatar que los pagos efectuados por la SEDESOL a DICONSA se correspondan con los productos alimenticios efectivamente entregados en los Comedores Comunitarios y conciliados por ambas dependencias, se llevó a cabo la revisión de los “recibos de abasto” de los 431 comedores comunitarios que operaron en 2017 en el estado de Chiapas, por los cuales efectuó pagos a DICONSA por 238,777.0 miles de pesos sustentados en 23 facturas; al respecto, se identificó lo siguiente:

- a) Los pagos efectuados se encuentran soportados en las conciliaciones y minutas de trabajo que se realizaron entre el personal de la Dirección General de Participación Social (DGPS) y de DICONSA en el estado de Chiapas.
- b) Pagos efectuados por 217,573.0 miles de pesos a DICONSA que se encuentran sustentados en 4,061 formatos “recibo de abasto”, los cuales acreditan las cantidades y productos que DICONSA entregó a los Comedores Comunitarios, y los que contienen la firma de recibido por los responsables de cada uno de los comedores; dichas cantidades coinciden con las presentadas en las conciliaciones realizadas entre el personal de la DGPS y de DICONSA.
- c) Pagos efectuados por 21,204.0 miles de pesos a DICONSA sin que la SEDESOL acreditara que se encuentran soportados en 783 formatos “recibo de abasto” que sustenten que los productos pagados a DICONSA fueron recibidos en los Comedores Comunitarios. Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia entregó 698 formatos de “recibo de abasto” por 17,195.7 miles de pesos, que acreditan la entrega de insumos por DICONSA a los Comedores

Comunitarios; por lo que persiste la observación por un monto de 4,008.3 miles de pesos, correspondiente a 85 "recibos de abasto" de 64 comedores.

2017-0-20100-15-0262-06-003 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 4,008,354.29 pesos (cuatro millones ocho mil trescientos cincuenta y cuatro pesos 29/100 m.n.), por pagos efectuados a Diconsa, S.A. de C.V., con cargo a los recursos del Programa Comedores Comunitarios del ejercicio 2017, por concepto de abasto de productos alimenticios de los Comedores Comunitarios, los cuales, si bien se encuentran sustentados en facturas, conciliaciones y minutas de trabajo, sin que dichos pagos se encuentran soportados con 85 "recibos de abastos" de 64 Comedores Comunitarios, por lo que no acreditó que los productos alimenticios pagados a Diconsa, S.A. de C.V. fueron recibidos en dichos comedores del estado de Chiapas.

9. *Análisis de la Calidad de los Productos Alimenticios de Comedores Comunitarios*

Se identificó, que en el ejercicio 2017, DICONSA no realizó los análisis de calidad por un laboratorio acreditado por la Entidad Mexicana de Acreditación correspondiente a los productos requeridos por la SEDESOL para el abasto de los 5,542 comedores comunitarios, por lo que no se garantizó que los bienes adquiridos y distribuidos por DICONSA a los Comedores Comunitarios cumplieran con la calidad requerida de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo 1 del Convenio de Colaboración y sus dos modificatorios.

Sobre el particular, DICONSA manifestó que la SEDESOL durante 2017, no solicitó la toma de muestras para la emisión del análisis de calidad de los productos, toda vez que, de acuerdo con el Convenio de Colaboración, la SEDESOL, por conducto de la Dirección General de Participación Social llevaría a cabo la selección, de manera aleatoria de los productos entregados en los comedores, los cuales serían utilizados por DICONSA para realizar el análisis de calidad correspondiente.

2017-9-20113-15-0262-08-005 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no llevaron a cabo, la selección, de manera aleatoria, de los productos entregados en los Comedores Comunitarios que serían utilizados por Diconsa, S.A. de C.V., para realizar el análisis de calidad por un laboratorio acreditado por la Entidad Mexicana de Acreditación correspondiente a los productos requeridos por la Secretaría de Desarrollo Social para el abasto de los 5,542 comedores comunitarios, por lo que no se garantizó que los bienes adquiridos y distribuidos por Diconsa, S.A. de C.V. a los comedores cumplieran con la calidad

requerida de acuerdo con las especificaciones técnicas establecidas en el Anexo 1 del Convenio de Colaboración y sus dos modificatorios.

10. Supervisión y Seguimiento de la operación de los Comedores Comunitarios

En el ejercicio 2017, se identificó que el funcionamiento de cada uno de los Comedores Comunitarios estuvo a cargo del Comité Comunitario, mediante la conformación de la Comisión de Alimentación integrada por un responsable del comedor; dos o más auxiliares para asistir a reuniones de coordinación y capacitación, y llevar a cabo diversas acciones (tomar la lista de asistencia diaria de los comensales, llevar el control de la cuota de recuperación y los gastos así como de la recepción y control del abasto de los productos alimenticios); y personas de la comunidad que conformen grupos voluntarios para la preparación de los alimentos, los cuales son capacitados al inicio de la operación de cada comedor por una institución pública, privada, académica, u organización civil, con la finalidad de que los alimentos diarios que se preparan cubran las necesidades nutrimentales básicas para la población que asiste. Sobre el particular, la Dirección General de Participación Social (DGPS) informó que, en el ejercicio 2017, implementó el proceso de capacitación “entre pares”, el cual consiste en que el voluntariado de preparación de alimentos experimentado y capacitado transmita los conocimientos adquiridos a los grupos de voluntariados que se integren al programa Comedores Comunitarios, por lo que no fue necesario que alguna institución pública o privada impartiera la capacitación.

Asimismo, con la finalidad de comprobar que los alimentos que se preparan en el comedor cubran las necesidades nutrimentales básicas, en mayo de 2016, la SEDESOL celebró con la Secretaría de Salud las Bases de Colaboración con el propósito de elaborar menús regionalizados para la ejecución del Programa Comedores Comunitario, por lo que en marzo de 2017, la Dirección General de Promoción de la Salud, adscrita a la Secretaría de Salud, entregó a la DGPS el recetario regionalizado compuesto de 128 menús aplicables para el ejercicio 2017.

Además, se identificó que con el fin de apoyar la operación de cada comedor, cada Comité Comunitario establecerá una cuota de recuperación, la cual deberá ser aportada por las personas que asistan al comedor, de acuerdo con las modalidades siguientes:

- Recursos económicos: La aportación será hasta 10.00 (diez pesos 00/100) por ración alimenticia y será definida en función de las necesidades derivadas de las condiciones socioeconómicas de la comunidad, y el Comité podrá autorizar la exención del pago de la cuota a aquellas personas que estén imposibilitadas para cubrir el monto establecido
- En especie: Las personas que asisten al comedor podrán proporcionar alimentos perecederos y no perecederos.
- Participación en la ejecución de las actividades: Mediante una jornada de trabajo al día al interior del comedor.

La Comisión de Alimentación de cada comedor recaba y administra los recursos económicos que se obtienen de la cuota de recuperación, los cuales son controlados mediante el formato “Registro de Cuotas de Recuperación” y pueden destinarse para la adquisición de alimentos perecederos, para los gastos de operación del comedor (energía eléctrica, gas o leña, agua potable, artículos y utensilios de limpieza), así como para aquellos artículos de uso cotidiano para el mantenimiento y buen funcionamiento del mismo. Al respecto, de los 5,542 comedores que operaron en 2017, se tomó una muestra para revisar los formatos “Registro de Cuotas de Recuperación” de los 431 Comedores Comunitarios del estado de Chiapas, los cuales fueron requisitados por las personas que integran la Comisión de Alimentación de cada comedor; dichos formatos contienen el registro de las cuotas de recuperación y los gastos que se cubrieron con los citados recursos, y en los que se identificaron deficiencias en su llenado, tales como omisión de registros, datos duplicados e ilegibles, y operaciones aritméticas erróneas, lo que no le permitió a la DGPS llevar un control adecuado de los ingresos y gastos por comedor como consecuencia de la falta de supervisión por la DGPS, así como el desconocimiento y la escasa de experiencia en temas administrativos de las personas voluntarias que requisitan los formatos.

Lo anterior resulta relevante en virtud de los recursos que pueden obtenerse mediante las cuotas de recuperación, las cuales, en promedio, y con los datos de la “Base Registral” del mes de diciembre de 2017 proporcionada por la DGPS, ascienden a 83,009.6 miles de pesos por los 5,169 comedores comunitarios que prevén el cobro de una cuota de recuperación.

Por otra parte, con la finalidad de constatar que la DGPS, como unidad responsable del programa, supervisó la operación y funcionamiento de los comedores, se le solicitó exhibir los “expedientes de seguimiento” de los 431 Comedores Comunitarios que operaron en el ejercicio 2017 en el estado de Chiapas, los cuales, de acuerdo con los lineamientos del programa deben contener la documentación proporcionada por la Comisión de Alimentación de cada comedor, consisten en recibos de abasto de productos alimenticios, lista de personas que asisten a los comedores, así como registro de almacén y cuotas de recuperación; sin embargo, únicamente acreditó la existencia de 420 expedientes; además, con la revisión de los expedientes se identificaron las deficiencias siguientes:

- a) Los 420 expedientes contaron con los formatos denominados “Listado de Personas que Asisten a los Comedores”, “Registro de Almacén” y “Registro de cuotas de recuperación”; sin embargo, carecen de los 2,497 “recibos de abasto” que acreditan la recepción de los productos alimenticios en los Comedores Comunitarios.
- b) Con la revisión de los 2,497 formatos de “Registro de Almacén”, se identificó que 306 Comedores Comunitarios presentaron desabasto, de 1 a 5 semanas, de todos los productos alimentarios que la SEDESOL adquirió a DICONSA, los cuales deben suministrarse de manera mensual, por lo que no cumplieron oportunamente con la atención de la población objetivo; en 1,378 formatos se identificó que 422 comedores presentaron un desabasto parcial de los productos alimenticios durante todo un mes; y por los restantes 604 formatos, se identificó que 416 comedores recibieron la totalidad de los productos alimenticios que les permitió la preparación de los alimentos para atender a los beneficiarios del programa.

Lo anterior evidencia que existe desabasto de los productos alimenticios, situación que pone en riesgo la operación de los Comedores de manera continua, dando como consecuencia que no se cumplan con el objetivo del programa de incrementar el acceso a la alimentación de la población que se encuentra ubicada en las Zonas de Atención Prioritaria; además, evidencia que DICONSA no realizó el abasto de manera mensual y oportuna, tal como lo establece el Convenio de Colaboración celebrado entre SEDESOL y la paraestatal.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia informó que sale de su alcance implementar las acciones necesarias que garanticen que el registro del formato denominado "Registro de Cuotas de Recuperación" se realice con los datos establecidos en la normatividad vigente que regule la operación del programa, así como las acciones que garanticen el abasto de los productos alimenticios de manera continua y oportuna para la atención de la población objetivo del programa, toda vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019, publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, no se le asignó presupuesto al Programa Comedores Comunitarios para continuar con su operación, por tal motivo este órgano de fiscalización no emite la acción correspondiente.

Asimismo, la dependencia entregó los expedientes de seguimiento de 11 comedores, así como los 2,497 formatos de "recibos de abasto" de 420 comedores comunitarios, con lo que se solventa lo observado.

11. Recursos destinados al Equipamiento de Comedores Comunitarios

La SEDESOL realizó pagos a DICONSA por 393,868.6 miles de pesos por concepto de equipamiento para la instalación de nuevos Comedores Comunitarios y el reequipamiento de los ya existentes realizado en el ejercicio 2017 y 2018 con recursos del ejercicio 2017, los cuales se encuentran sustentados en 9 cuentas por liquidar certificadas acompañadas de los comprobantes fiscales que amparan los montos pagados; dichos comedores se distribuyeron en las 32 entidades federativas, como se muestra a continuación:

Programa Comedores Comunitarios								
Recursos ejercidos en el equipamiento a los comedores comunitarios en el ejercicio 2017 y 2018								
Estado	Equipamiento	Reequipamiento	Equipamiento	Reequipamiento	(Miles de pesos)			
	2017	2017	2018	2018	Monto Equipamiento 2017 y 2018	Monto Reequipamiento 2017 y 2018	Monto Total Pagado	
Aguascalientes	3	1	4	-	742.9	96.7	839.6	
Baja California	-	1	-	112	-	5,903.4	5,903.4	
Baja California Sur	-	30	-	34	-	3,660.3	3,660.3	
Campeche	-	-	27	9	2,935.7	358.3	3,294.0	
Chiapas	-	323	-	405	-	35,275.5	35,275.5	
Chihuahua	-	45	18	63	1,957.2	7,653.1	9,610.3	
Ciudad de México	2	-	4	2	619.3	71.3	690.6	

Programa Comedores Comunitarios

Recursos ejercidos en el equipamiento a los comedores comunitarios en el ejercicio 2017 y 2018

Estado	Equipamiento	Reequipamiento	Equipamiento	Reequipamiento	(Miles de pesos)		
	2017	2017	2018	2018	Monto Equipamiento 2017 y 2018	Monto Reequipamiento 2017 y 2018	Monto Total Pagado
Coahuila	-	23	2	26	217.5	1,655.1	1,872.6
Colima	3	-	3	-	616.6	-	616.6
Durango	17	-	37	-	5,864.3	-	5,864.3
Estado de México	-	880	9	1742	978.6	115,353.6	116,332.2
Guanajuato	1	-	6	-	770.0	-	770.0
Guerrero	-	-	-	1094	-	70,916.8	70,916.8
Hidalgo	8	2	25	-	3,358.1	163.5	3,521.6
Jalisco	1	5	30	-	3,340.3	237.9	3,578.2
Michoacán	36	-	-	456	4,095.9	32,558.7	36,654.6
Morelos	3	-	14	-	1,863.5	-	1,863.5
Nayarit	-	26	3	23	326.2	3,951.5	4,277.7
Nuevo León	1	2	1	-	211.5	184.6	396.1
Oaxaca	81	19	115	-	20,757.4	1,979.3	22,736.7
Puebla	-	116	73	39	7,937.4	2,994.6	10,932.0
Querétaro	7	7	20	-	2,960.3	758.3	3,718.6
Quintana Roo	5	58	-	71	584.1	4,454.9	5,039.0
San Luis Potosí	1	-	15	-	1,727.7	-	1,727.7
Sinaloa	49	-	66	-	12,585.9	-	12,585.9
Sonora	-	34	-	36	-	2,965.9	2,965.9
Tabasco	-	-	5	1	543.7	54.4	598.1
Tamaulipas	-	80	-	70	-	3,906.9	3,906.9
Tlaxcala	9	-	1	-	1,093.8	-	1,093.8
Veracruz	-	197	9	245	978.6	18,183.0	19,161.6
Yucatán	10	-	9	-	1,990.0	-	1,990.0
Zacatecas	-	-	14	-	1,474.5	-	1,474.5
Total	237	1,849	510	4,428	80,531.0	313,337.6	393,868.6

Fuente: Facturas expedidas por concepto de equipamiento y vales de abasto proporcionados por la SEDESOL.

Al respecto, la Dirección General de Participación Social (DGPS) informó que los 393,868.6 miles pesos pagados a DICONSA con cargo en los recursos del programa del ejercicio 2017, se destinaron para al equipamiento de 237 y 510 comedores que iniciaron operaciones en 2017 y 2018, respectivamente, así como para el reequipamiento de 1,849 y 4,428 Comedores Comunitarios en los ejercicios 2017 y 2018, respectivamente, con la finalidad de renovar de manera parcial los artículos que formaron parte del equipamiento inicial.

Sobre el particular, con la revisión de las facturas, conciliaciones, integración de comedores y recibos de equipamiento proporcionados por la DGPS para acreditar la procedencia de los pagos efectuados a DICONSA por concepto de equipamiento y reequipamiento con cargo a los recursos del programa en 2017, se identificó lo siguiente:

- a) No se acreditó, con los recibos de equipamiento, la entrega por parte de DICONSA de los bienes por un monto de 23,018.2 miles de pesos que integran el equipamiento y reequipamiento que se realizó en 2017 y 2018 a 106 y 228 Comedores Comunitarios, respectivamente, en 17 entidades federativas. Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia proporcionó los recibos de equipamiento que acreditan la entrega en 25 Comedores Comunitarios de los bienes que integran el equipamiento y reequipamiento por 1,426.4 miles de pesos, por lo que persiste la observación por un monto de 21,591.8 miles de pesos correspondiente a 309 Comedores Comunitarios.
- b) En relación con el equipamiento y reequipamiento de 510 y 4,428 Comedores Comunitarios en el ejercicio 2018, se identificó que los pagos por 306,881.5 miles de pesos fueron efectuados por la SEDESOL a DICONSA en noviembre de 2017 y enero de 2018, sin que los bienes se hubieran entregado a dichos comedores, por lo que no se contó con las conciliaciones y recibos de equipamiento que sustenten los montos pagados, ya que fueron distribuidos durante el periodo de mayo a septiembre de 2018. Asimismo, la SEDESOL no acreditó la forma en que identificó y determinó las necesidades de equipamiento y reequipamiento de los comedores en los estados; además, se identificó que el número de comedores por beneficiar por entidad federativa que señalan las facturas pagadas no se corresponden con la cantidad de comedores reportados como equipados y reequipados por la DGPS.

Por otra parte, se identificó que la SEDESOL realizó pagos por 51,018.7 miles de pesos a DICONSA por la adquisición de filipinas de chef, chalecos, playeras sport, mandiles, pañoletas, cubre bocas, gorras, chalecos de brigada, camisas, así como la impresión del recetario que autorizó la Secretaría de Salud; estos artículos fueron adicionados mediante un convenio modificatorio al Anexo 2 del Convenio de Colaboración suscrito entre SEDESOL y DICONSA, como parte del equipamiento de los Comedores Comunitarios, sin acreditar que la inclusión de estos artículos contribuyó a fortalecer la operación de los Comedores Comunitarios. Asimismo, se identificó que los pagos se efectuaron en noviembre de 2017 a DICONSA por los bienes antes señalados, los cuales fueron entregados en la misma fecha por DICONSA a la DGPS, sin que esta última acreditara, con los recibos de equipamiento, que los artículos antes mencionados se distribuyeron a la Comisión de Alimentación de los Comedores Comunitarios.

Sobre el particular, con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia proporcionó 32 documentos signados por el área de Control de Abasto de la SEDESOL en las entidades federativas, con los cuales indica que se acredita la distribución de mandiles, pañoletas, cubre bocas, playeras, menús, playeras tipo polo y camisas; sin embargo, la DGPS no acreditó la entrega de dichos bienes a la Comisión de Alimentación de los Comedores Comunitarios, por lo que no se solventa lo observado.

Asimismo, se identificó que la SEDESOL pagó 21,525.4 miles de pesos a DICONSA por la adquisición de “rebozos”, los cuales fueron distribuidos en 5,053 Comedores Comunitarios de acuerdo con los recibos de equipamiento presentados por la DGPS; sin embargo, se identificó que la SEDESOL realizó el pago de manera anticipada a su distribución y no demostró que dicha adquisición contribuyó a la operación de los comedores.

Adicional a lo anterior, se constató que DICONSA realizó la entrega del equipamiento conforme a las solicitudes de cotización que la SEDESOL le requirió por conducto de la DGPS, las cuales contemplan la cantidad de artículos que se deben surtir. Sobre el particular, la SEDESOL no acreditó la forma en la que determinó la cantidad de artículos que requirió a DICONSA, así como las especificaciones técnicas que debían de cumplir para garantizar la operación de los comedores y que se encontraban disponibles en el mercado. Los artículos requeridos por la SEDESOL fueron adquiridos por DICONSA con 10 proveedores, los cuales fueron seleccionados por ofrecer el precio más bajo de los artículos sin demostrar que éstos cumplieron con las especificaciones técnicas establecidos por la SEDESOL, toda vez que en sus cotizaciones y facturas no indican las características de los productos entregados.

2017-9-08VSS-15-0262-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Diconsa, S.A. de C.V., o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión realizaron, en el ejercicio 2017, la contratación de 10 proveedores para la adquisición de los bienes que integran el concepto de apoyo de equipamiento del Programa Comedores Comunitarios, los cuales fueron seleccionados por ofrecer el precio más bajo de los artículos sin demostrar que éstos cumplieron con las especificaciones técnicas establecidas por la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que en sus cotizaciones y facturas no indican las características de los productos entregados.

2017-9-20113-15-0262-08-006 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión como responsables de la instancia ejecutora del Programa Comedores Comunitarios, adscritos a la Dirección General de Participación Social, tramitaron, en noviembre de 2017 y enero de 2018, los pagos por 306,881.5 miles de pesos a Diconsa, S.A. de C.V. por concepto del equipamiento y reequipamiento de 510 y 4,428 Comedores Comunitarios sin que los bienes que integran el equipamiento se hubieran entregado por parte de Diconsa, S.A. de C.V., a los comedores, ya que fueron entregados durante el periodo de mayo a septiembre de

2018, por lo que al momento del pago no contaron con las conciliaciones y recibos de equipamiento que sustentaran los montos pagados a Diconsa, S.A. de C.V., asimismo, realizaron el equipamiento y reequipamiento de Comedores Comunitarios sin que la cantidad y especificaciones técnicas de los bienes requeridos a Diconsa, S.A. de C.V. se determinara en función de las mejores condiciones disponibles en el mercado y en las necesidades de los Comedores Comunitarios en las entidades federativas, toda vez que el número de comedores beneficiados por entidad federativa que señalan las facturas pagadas no se corresponden con la cantidad de comedores reportados como equipados y reequipados por la Dirección General de Participación Social; además, destinaron recursos del Programa Comedores Comunitarios para el pago por 21,525.4 miles de pesos a Diconsa, S.A. de C.V., por la adquisición de "rebozos" sin demostrar que esta adquisición contribuyó a la operación de los comedores correspondientes.

2017-0-20100-15-0262-06-004 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 21,591,831.41 pesos (veintiún millones quinientos noventa y un mil ochocientos treinta y un pesos 41/100 m.n.), por pagos efectuados a Diconsa, S.A. de C.V. en el ejercicio 2017 y 2018, con cargo a los recursos del Programa Comedores Comunitarios del ejercicio 2017, por concepto de equipamiento y reequipamiento de los Comedores Comunitarios, los cuales, si bien se encuentran sustentados en las facturas, así como en las conciliaciones e integración de comedores, la Dirección General de Participación Social de la dependencia no acreditó que los pagos a Diconsa, S.A. de C.V. se encuentran soportados en los formatos denominados "Recibo de Equipamiento" que demuestren que los bienes que forman parte del equipamiento fueron recibidos en 309 comedores comunitarios ubicados en 17 entidades federativas.

2017-0-20100-15-0262-06-005 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 51,018,665.42 pesos (cincuenta y un millones dieciocho mil seiscientos sesenta y cinco pesos 42/100 m.n.), por los recursos destinados por la Dirección de Participación Social de la dependencia, con cargo al presupuesto del Programa Comedores Comunitarios del ejercicio 2017, para la adquisición de filipinas de chef, chalecos, playeras sport, mandiles, pañoletas, cubre bocas, gorras, chalecos de brigada, camisas, así como la impresión del recetario que autorizó la Secretaría de Salud, sin que la Dirección General de Participación Social acreditara con los recibos de equipamiento que los bienes adquiridos se distribuyeron a la Comisión de Alimentación de los Comedores Comunitarios para dar cumplimiento a la operación del programa.

12. *Visitas a los Comedores Comunitarios en el estado de Chiapas, ubicados en los municipios de Ocosingo, Chilón, San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez*

En septiembre de 2018 se realizaron visitas a 37 Comedores Comunitarios ubicados en los municipios de Ocosingo, Chilón, San Cristóbal de las Casas y Tuxtla Gutiérrez, de los 431

Comedores instalados y en funcionamiento en el estado de Chiapas en 2017, en las cuales se realizó la inspección física de sus instalaciones y se aplicaron cuestionarios a los integrantes de la Comisión de Alimentación que se encargan de la operación de los Comedores, con el fin de comprobar el suministro, abasto, almacenamiento y distribución de los productos alimenticios, así como su equipamiento y operación; en dichas visitas se identificó lo siguiente:

- a) La SEDESOL no entregó a la Comisión de Alimentación de los 37 Comedores Comunitarios el recetario para la preparación de los alimentos. Además, la Comisión de Alimentación no acreditó que lleva el registro de la asistencia y de abasto de los beneficiarios de los comedores.
- b) En 35 comedores, su Comisión de Alimentación manifestó que la cantidad de productos de alimentos que abastece la SEDESOL no es suficiente para operar los comedores hasta el próximo periodo de abasto, y en 10 comedores el grupo de voluntarios no recibió la capacitación para la preparación de alimentos.
- c) El personal que integra las Comisiones de Alimentación de los 37 comedores manifestaron deficiencias en el abasto de los productos alimenticios por parte de DICONSA, las cuales inciden en la operación de los comedores, tales como las siguientes: en 13 comedores no se abasteció la totalidad de los productos alimenticios relacionados en los recibos de abasto; en 26 comedores, el abasto de algunos productos se realizó de manera tardía; en 15 comedores, se entregaron productos distintos de los establecidos en el recibo de abasto; en 8 comedores, se entregaron productos alimenticios con daños físicos en el empaque; en 31 comedores, se entregaron productos ya caducados; y en 16 comedores, refirieron que el personal de DICONSA que hace la entrega de los productos alimenticios ejerce presión a la Comisión de Alimentación para que firmen los recibos de abasto, aun cuando no se realice la entrega por la totalidad de los productos.

Asimismo, se identificó en 19 comedores que los artículos de equipamiento (cilindro de gas, fogón de gas y tarjas) que se adquirieron con los recursos de 2017, no están siendo utilizados por las personas que operan los comedores, toda vez que se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso donde no cuentan con los servicios de agua y gas que les permitan utilizar dichos bienes; lo anterior, evidencia que los artículos que integran el equipamiento fueron seleccionados por la DGPS sin considerar las condiciones geográficas y limitaciones físicas que imperan en los lugares donde se instalaron los comedores.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, la dependencia informó que sale de su alcance implementar las acciones necesarias que garanticen la supervisión y seguimiento continuo al proveedor contratado para el abasto de productos alimenticios y de equipamiento a los Comedores Comunitarios beneficiarios del programa; y que antes de la adquisición del equipamiento, se seleccionen los artículos que lo integren de acuerdo con las condiciones geográficas y físicas de cada lugar en el que se instale un Comedor Comunitario, toda vez que en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019,

publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2018, no se le asignó presupuesto al Programa Comedores Comunitarios para continuar con su operación, por tal motivo este órgano de fiscalización no emite la acción correspondiente.

2017-9-08VSS-15-0262-08-004 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en Diconsa, S.A. de C.V., o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no cumplieron con el abasto de productos alimenticios de manera suficiente y de calidad que requerían los Comedores Comunitarios, toda vez que de acuerdo con las manifestaciones vertidas por la Comisión de Alimentación de 37 Comedores Comunitarios ubicados en el estado de Chiapas, en 13 comedores no se abasteció la totalidad de los productos alimenticios relacionados en los recibos de abasto; en 26 comedores, el abasto de algunos productos se realizó de manera tardía; en 15 comedores, se entregaron productos distintos a los establecidos en el recibo de abasto; en 8 comedores, se entregaron productos alimenticios con daños físicos en el empaque, y en 31 comedores, se entregaron productos ya caducados.

2017-9-20113-15-0262-08-007 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Bienestar o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión como responsables de la instancia ejecutora del Programa Comedores Comunitarios, adscritos a la Dirección General de Participación Social, no supervisaron la operación y funcionamiento de los Comedores Comunitarios, toda vez que de acuerdo con las manifestaciones vertidas por la Comisión de Alimentación de 37 Comedores Comunitarios ubicados en el estado de Chiapas, dichos comedores, en el ejercicio 2017, no contaron con el recetario para la preparación de los alimentos ni con el registro de la asistencia de los beneficiarios y de abasto de los productos alimenticios; asimismo, por la falta de capacitación de los voluntarios en la preparación de alimentos; además, en 19 comedores, los artículos de equipamiento (cilindro de gas, fogón de gas y tarjas) que se adquirieron con los recursos de 2017 no están siendo utilizados por las personas que los operan al encontrarse ubicados en zonas de difícil acceso, donde no cuentan con los servicios de agua y gas que les permitan utilizar dichos bienes, situación que evidencia que los bienes que integran el equipamiento fueron seleccionados por la Dirección General de Capacitación Social sin considerar las condiciones geográficas y limitaciones físicas que imperan en los lugares donde se instalaron los comedores.

13. Gastos de Operación del programa presupuestario U009 "Comedores Comunitarios"

En el ejercicio 2017, los gastos de operación del Programa Comedores Comunitarios ascendieron a 179,756.9 miles de pesos, los cuales fueron ejercidos en 21 partidas de gasto, como se muestra a continuación:

INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS EJERCIDOS A NIVEL PARTIDA DE GASTO EN EL
PROGRAMA PRESUPUESTARIO U009 "COMEDORES COMUNITARIOS" EJERCICIO
2017
(Miles de pesos)

Partida de Gasto	Descripción	Cantidad de CLC	Importe de CLC
12101	Honorarios	56	131,539.2
33901	Subcontratación de servicios con terceros	1	13,528.6
32502	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servicios públicos y la operación de programas públicos	8	10,458.5
32201	Arrendamiento de edificios y locales	7	5,738.8
32301	Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	6	2,765.0
35101	Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios administrativos	19	2,542.2
31701	Servicios de conducción de señales analógicas y digitales	1	2,532.2
37901	Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales	268	2,069.8
26102	Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos	185	1,975.3
37104	Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	28	1,709.9
33801	Servicios de vigilancia	14	1,401.9
31904	Servicios integrales de infraestructura de cómputo	2	948.2
37501	Viáticos nacionales para labores en campo y de supervisión	102	802.0
33903	Servicios integrales	1	798.7
37504	Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	299	670.0
33501	Estudios e investigaciones	1	445.4
31101	Servicio de energía eléctrica	5	216.0
21101	Materiales y útiles de oficina	66	124.3

INTEGRACIÓN DE LOS RECURSOS EJERCIDOS A NIVEL PARTIDA DE GASTO EN EL
PROGRAMA PRESUPUESTARIO U009 "COMEDORES COMUNITARIOS" EJERCICIO
2017
(Miles de pesos)

Partida de Gas to	Descripción	Cantidad d e C L C	Importe de CLC
37204	Pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	112	108.3
37201	Pasajes terrestres nacionales para labores en campo y de supervisión	31	64.9
33604	Impresión y elaboración de material informativo derivado de la operación y administración de las dependencias y entidades	9	19.2
[A]	Subtotal Gastos de Operación	1,221	180,458.3
[B]	Reintegros	127	701.4
[C]=[A] - [B]	Total		179,756.9

FUENTE: Cuentas por liquidar certificadas y reintegros a la TESOFE ejercicio 2017.

Al respecto, se constató que los gastos de operación por 179,756.9 miles de pesos representan el 6.3% del presupuesto total ejercido (2,852,662.0 miles de pesos) en el Programa Comedores Comunitarios; dicho monto, de acuerdo con lo establecido en los Lineamientos del Programa Comedores Comunitarios de la SEDESOL, no excedió del 7.0% autorizado para gastos de operación.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 122,934,585.78 pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 10 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 8 restantes generaron: 11 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 5 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente se emite el 25 de enero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue "Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Programa Comedores Comunitarios se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas", y específicamente respecto de la

muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Desarrollo Social, ahora Secretaría de Bienestar, y Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), no cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, entre cuyos aspectos observados destacan los siguientes:

La entidad fiscalizada celebró con Diconsa, S.A. de C.V., un Convenio de Colaboración, al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, con la finalidad de contar con el equipamiento, suministro, abasto, almacenamiento y distribución de alimentos para los Comedores Comunitarios, sin que sustentara que dicha contratación aseguró las mejores condiciones para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad. Asimismo, en el Convenio de Colaboración y sus modificatorios no se estableció la calendarización, montos, periodos de entrega, precios unitarios de los productos y del equipamiento, la cantidad y domicilio de comedores por beneficiar por localidad y municipio, las cantidades mínimas y máximas de productos y bienes por entregar para la operación de los comedores de acuerdo con la población por beneficiar, así como la forma de pago y requisitos que se deben cumplir para la procedencia del pago.

Adicionalmente, DICONSA no demostró que los proveedores de los productos alimenticios y bienes que forman parte del equipamiento de los Comedores Comunitario garantizaron las mejores condiciones para el Estado, toda vez que contrató a los proveedores que presentaron los precios más bajos por producto sin acreditar que validó y constató que ofertaban los productos alimenticios y bienes conforme a las especificaciones técnicas requeridas por la dependencia. Además, DICONSA no demostró que los precios de venta de los productos y bienes ofrecidos a la dependencia aseguraron las mejores condiciones para el Estado.

La entidad fiscalizada realizó pagos a DICONSA por 19,195.5 miles de pesos por concepto de abasto de productos alimenticios que carecen de las conciliaciones que sustenten los montos pagados, así como pagos por 27,120.2 miles de pesos que no coinciden con los montos presentados en las conciliaciones que acrediten su procedencia, y pagos por 4,008.3 miles de pesos que no se encuentran soportados en 85 formatos de “recibo de abasto” de 64 comedores comunitarios.

Asimismo, la entidad fiscalizada realizó pagos por 21,591.8 miles de pesos a DICONSA por concepto de equipamiento y reequipamiento de 309 Comedores Comunitarios en 17 entidades federativas, sin que se encuentren sustentados en los formatos denominados “recibo de equipamiento” que acrediten la recepción de los bienes en cada uno de los comedores.

Por otra parte, la dependencia destinó recursos por 51,018.6 miles de pesos para la adquisición de prendas e impresión de recetarios sin que acreditara que dichos bienes se distribuyeron a los Comedores Comunitarios para dar cumplimiento a la operación del programa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Roberto Olmedo Delgadillo

Alfonso García Fernández

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

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que la Secretaría de Desarrollo Social contó con su Reglamento Interior, con su Manual de Organización General, y con los manuales de Organización y de Procedimientos vigentes en 2017, validados, autorizados, actualizados y acordes con la estructura orgánica aprobada y registrada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
2. Verificar que las direcciones generales de Participación Social (DGPS) y de Programación y Presupuesto (DGPP) contaron con los manuales de Organización y de Procedimientos actualizados, autorizados y difundidos entre el personal que interviene en la ejecución y operación del programa presupuestario U009 "Comedores Comunitarios", así como con los ordenamientos legales que regulan su operación.
3. Comprobar que la asignación presupuestaria original contó con la autorización correspondiente, y que el calendario del presupuesto autorizado se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF); asimismo, verificar que las cifras presentadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto se correspondan con las reportadas en la Cuenta Pública 2017, y que las modificaciones al presupuesto original se encuentren respaldadas y justificadas en las adecuaciones presupuestarias de acuerdo con la normativa.

4. Verificar que el ejercicio de los recursos del Programa Comedores Comunitarios se encuentra respaldado en las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC); que éstas se registraron en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) y que cuentan con la documentación justificativa y comprobatoria, en cumplimiento de los requerimientos establecidos; asimismo, constatar que los recursos no devengados al cierre del ejercicio fiscal de 2017 se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE) en los plazos establecidos.
5. Comprobar que los gastos de operación no excedieron el 7.0% del presupuesto total asignado al programa presupuestario "Comedores Comunitarios" y que éstos se destinaron al desarrollo de las acciones asociadas con la planeación, operación, ejecución, difusión, supervisión, seguimiento del programa.
6. Verificar que la documentación justificativa y comprobatoria integrada en los expedientes técnicos de los Comedores Comunitarios cumplieron con la normativa; asimismo, verificar la integridad de los datos para el control de los comedores en la Base Registral.
7. Verificar que mediante las asambleas generales de los comedores comunitarios se formaron las Comisiones de Alimentación.
8. Constatar que para la instalación y operación de los Comedores Comunitarios se cumplió con los criterios y requisitos de elegibilidad requeridos, y que se atendió a la población objetivo señalada en los Lineamientos Específicos del programa.
9. Verificar que la SEDESOL realizó la distribución del abasto mensual y del equipamiento en los Comedores Comunitarios hasta por los montos autorizados, así como la supervisión y seguimiento que se señala en los Lineamientos Específicos del programa.
10. Constatar que la SEDESOL suscribió los instrumentos jurídicos con DICONSA y con los proveedores necesarios que garantizaran el suministro, abasto, almacenamiento y distribución de los alimentos y del equipamiento de acuerdo con las necesidades de los Comedores Comunitarios, a fin de asegurar las mejores condiciones disponibles para el Estado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias.
11. Verificar que DICONSA realizó las acciones necesarias para cumplir en tiempo y forma con la entrega de los productos y bienes solicitados por la SEDESOL para la operación de los Comedores Comunitarios.
12. Constatar que la SEDESOL implementó los mecanismos de control, supervisión y seguimiento que garantizaran que los pagos efectuados a DICONSA se correspondan con los productos y bienes entregados a los Comedores Comunitarios.

13. Realizar visitas domiciliarias para verificar que los espacios en los que se instalaron los Comedores Comunitarios cumplieron con las características físicas, criterios y requisitos de elegibilidad establecidos en los Lineamientos Específicos del programa para la instalación y operación de los comedores.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Participación Social (DGPS), y de Programación y Presupuesto (DGPP) adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Comunitario y Participación Social, y a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), respectivamente, así como Diconsa, S.A. de C.V. (DICONSA), como empresa de participación estatal mayoritaria sectorizada a la SEDESOL, y la Delegación de la SEDESOL en el estado de 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 1 Par. 2, Art. 74 Par. 2, Art. 75, Frac. II, III, IV, V y IX.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66 Frac. I y III.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos del Programa de Comedores Comunitarios de la SEDESOL, numeral 2.2 Objetivo específico, numeral 3.5 Criterios y requisitos de elegibilidad Inc. c), numeral 3.7.1 Equipamiento de los comedores comunitarios, numeral 3.8.1 Derechos Frac. I y II, numeral 3.8.2 Obligaciones Frac. I, numeral 3.9 Causales de suspensión y/o cierre del comedor comunitario Inc. o), numeral 3.11.1 Instancia normativa, numeral 3.11.2 Instancia ejecutora, numeral 4.3.1 Recepción de solicitudes Par. 2, numeral 4.3.2 Autorización de la propuesta, numeral 4.3.5 Entrega-recepción de insumos para los comedores, numeral 4.3.6 Estándares de elaboración de alimentos Pár. 1 y 2, numeral 4.4 Funciones de la comisión de alimentación Inc. a), b), e), k), l), n), numeral 4.6 Supervisión y seguimiento de los comedores comunitarios, numeral 6 Ejercicio y aprovechamiento de los recursos, numeral 12.1 Control de auditoría, numeral 14 Proceso para la integración de datos de los territorios atendidos.

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Comedores Comunitarios para el ejercicio fiscal 2018, numeral 3.5.1 "Requisitos de elegibilidad".

Convenio de Colaboración para el Equipamiento, Suministro, Abasto, Almacenamiento y Distribución de Alimentos para los Comedores Comunitarios, Cláusulas Primera, Segunda, Tercera numerales 1, 2, 3 y 4, Cuarta, Quinta y Séptima celebrado entre la Secretaría de Desarrollo Social y Diconsa, S.A. de C.V.

Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, Art. 12 Frac. I y VII, Art. 26 Frac. VI con reforma del 8 de septiembre de 2014.

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.