

Municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo

Participación Social y Conclusión de las Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2020-D-13046-19-0912-2021

912-DS-GF

Alcance

La revisión comprendió la verificación de la integración y operación de la figura de participación social en el FISMDF; su capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; la conclusión o situación de las obras; así como la identificación de fortalezas y áreas de mejora.

Antecedentes

En 1998 se incorporó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con el que se establecieron las Aportaciones Federales (Ramo General 33) que se transfieren por medio de diversos fondos a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México; estos recursos se aprueban en el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año.

Uno de los fondos que integran el Ramo General 33 es el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el cual se compone del Fondo para la Infraestructura Social para las Entidades (FISE), de alcance estatal y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de alcance municipal.

Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a la población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Los recursos del FISE se asignan a las 32 entidades federativas y los del FISMDF a todos los municipios y alcaldías del país. En 2020 se transfirieron recursos del FISMDF a 2,449 municipios y 16 alcaldías.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 33, sección B, fracción II, inciso b, mandata como obligación para el FAIS “promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar”; en este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) considera conveniente la verificación de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los fondos y programas del gasto federalizado, de manera que se coadyuve con el fortalecimiento e

incremento de la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos, así como con el mejoramiento de su transparencia y rendición de cuentas, mediante su vigilancia por estas figuras sociales.

En el ámbito municipal del FAIS se tiene identificada como figura destacada de participación social a los comités de obra, asociados con el desarrollo de infraestructura social básica municipal, mediante el FISMDF del Ramo General 33. A partir de 2018, la Secretaría de Desarrollo Social (actualmente Secretaría de Bienestar), los denominó Comités de Participación Social (CPS), mediante la formulación de una Guía de Participación Social, con el objeto de transparentar el uso y aplicación de los recursos del FISMDF como lo mandata la LCF.

Los CPS son el órgano de participación social y representación de la comunidad que participan en un conjunto de actividades como la planeación, la programación, la ejecución, el control, el seguimiento y la evaluación de las obras financiadas con los recursos del FISMDF, con la finalidad de que se realicen con transparencia, eficacia, legalidad, honradez y rendición de cuentas; su principal fortaleza es que la necesidad de su conformación ha sido aceptada y asumida por prácticamente todos los municipios del país, debido a la larga historia del FISMDF, cuyos antecedentes se remontan a los años 90.

En 2017, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), ahora Secretaría de Bienestar, con base en los resultados y recomendaciones derivadas del proceso de fiscalización de esta materia en los últimos años, elaboró la guía de participación social del FISMDF, que entró en vigor en el ejercicio fiscal 2018, con el objetivo de fortalecer y estandarizar los mecanismos de participación social en ese fondo, así como fomentar la transparencia en el uso y aplicación de los recursos.

La guía establece los criterios e instrumentos creados para orientar el trabajo de los Comités de Participación Social en el ejercicio de los recursos del fondo en sus diferentes etapas, desde la planeación de las obras y acciones del FISMDF, hasta su supervisión y conclusión, por medio de reportes de incidencia, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la Secretaría de Bienestar y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la Secretaría y los gobiernos municipales, dispongan de herramientas que faciliten la captura de los proyectos del FISMDF; así como de ese proceso participativo de la población, por medio de formatos específicos; a saber, acta de instalación, reporte de capacitación, reporte de actividades trimestrales, reporte de incidencias y reporte anual, formatos que se registran en la plataforma de participación social, la cual es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), que es una herramienta diseñada, implementada y operada por la Secretaría de Bienestar que permite el registro sistematizado de las obras y proyectos que realizan los gobiernos locales, por medio del FAIS.

El objetivo de la revisión de esta figura participativa es el de contribuir a mejorar el funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del FISMDF.

Para ello, se realizó una auditoría a la Secretaría de Bienestar como dependencia federal coordinadora de la Participación Social en el FISMDF, así como a ocho municipios: Temascalcingo, Estado de México; Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Guanajuato; San Felipe Orizatlán, Hidalgo; Heroica Ciudad de Tlaxiaco, Oaxaca; Zacatlán, Puebla; Jalpan de Serra, Querétaro; Ciudad Valles, San Luis Potosí, y Pinos, Zacatecas.

Respecto de estas figuras de participación social en el ámbito federal, se revisaron procedimientos relacionados con el control interno del área responsable de este proceso de Participación Social; la integración y operación de los CPS; capacitación; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; así como la evaluación de la gestión y resultados de ese proceso participativo; en el ámbito municipal, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con su integración y operación de los CPS; capacitación y asistencia; mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; conclusión o situación de las obras y, fortalezas y áreas de mejora.

Con la revisión de la Participación Social en el FISMDF, la ASF desea apoyar su fortalecimiento, ya que es un proceso participativo y efectivo, constituye una premisa fundamental para una gestión eficiente y transparente de los recursos de ese fondo, así como para el logro adecuado de sus objetivos.

Resultados

Integración y Operación

1. En la auditoría se revisaron las capacidades, procesos y acciones implementadas por el municipio para cumplir con las disposiciones de la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal - FISMDF (en adelante, Guía Operativa), la cual es parte de los Lineamientos del fondo (Lineamientos), emitidos por la Secretaría de Bienestar.

La Guía Operativa establece que cada municipio y demarcación territorial deberá designar a una persona responsable de las actividades de los comités de participación social, que deberá asegurarse de su instalación y capacitación, coadyuvarles en el llenado de los formatos de avance y dar seguimiento a las obras realizadas con recursos del FISMDF; al respecto, mediante el oficio número MSFO/SOP/0462021/272 del 3 de agosto de 2021, la presidenta municipal de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, informó que la Dirección de Obras Públicas del municipio no dispuso del documento oficial para la designación del enlace ante la Secretaría de Bienestar.

También manifestó que, en 2020, el municipio tuvo cambio de gobierno y en la entrega recepción no se proporcionó esta documentación, por lo que no se identificó la persona que se encargó de la promoción, constitución y capacitación para el llenado de los formatos establecidos en la Guía Operativa y para su registro en la plataforma de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), la cual es operada por la Secretaría de Bienestar para apoyar el control y seguimiento de la gestión del FAIS, incluido aquí el proceso de participación social.

Además, mediante el oficio número MSFO/SOP/0462021/273 del 3 de agosto de 2021, el municipio informó que su Dirección de Obras Públicas no dispuso de la Guía Operativa antes mencionada y en la etapa de transición no se entregó este documento.

En 2020 se asignaron al municipio 97,032.5 miles de pesos por concepto del FISMDF; el total de los recursos se destinó a la ejecución de 148 obras y acciones y no existieron gastos indirectos ni se asignaron recursos al desarrollo institucional municipal.

Como parte de la auditoría, el municipio entregó información (en archivos Excel) en la que reportó el número de obras y acciones, los recursos asignados y los rubros de asignación de éstos, la cual no coincide con los datos publicados en la MIDS de 2020, ya que el municipio reportó 97,031.8 miles de pesos por concepto del FISMDF; es decir, existió una diferencia de 0.7 miles de pesos respecto de la cifra publicada en la MIDS.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, evidenció que para el ejercicio 2021, dispone del oficio de nombramiento ante la Secretaría de Bienestar, del enlace del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en el municipio, así como de la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal - FISMDF, que forma parte de los Lineamientos de ese fondo, con lo que se solventa lo observado.

2. Mediante la revisión de la información proporcionada por la entidad fiscalizada, se verificó que de las 148 obras financiadas en el municipio con recursos del FISMDF, sólo en una obra no se dispuso de un Comité de Participación Social (CPS), ya que no se dispuso de su acta de instalación.

Al respecto, de las 147 obras que dispusieron del acta de instalación de los CPS, en 108 obras (73.0%) no se utilizó el formato establecido en la Guía Operativa; además, las actas de instalación de los CPS en 2 obras se encontraban incompletas (en una de ellas faltó la hoja de identificación de la obra con la fecha, y en la otra, la hoja de firmas).

Además, en 4 de las 147 actas presentadas no se dispuso de firmas del personal del municipio y 28 Comités (18.9%), fueron instalados después de que se inició la obra respectiva.

También se consultó la plataforma de Participación Social del FISMDF, que forma parte de la MIDS, y se encontró que en ésta no se reportó ninguna acta de instalación.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, proporcionó las actas de instalación de los CPS, de una muestra de las 156 obras realizadas con recursos del FISMDF en 2021; asimismo, evidenció que esas obras y las actas de instalación respectivas se registraron en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

3. Se revisó el seguimiento y la atención que el municipio dio a las acciones realizadas por los CPS y se verificó que se llevaron a cabo de conformidad con lo establecido en la Guía Operativa y la normativa vigente; al respecto, el municipio proporcionó los oficios con números MSFO/SOP/0462021/275 y MSFO/SOP/0462021/277, del 3 de agosto de 2021, mediante los cuales informó que la Dirección de Obras Públicas no dispuso de los reportes trimestrales de las actividades realizadas por los comités en 2020, ni del formato de logros y resultados alcanzados por éstos.

Además, en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, no se registraron esos reportes trimestrales ni el formato de logros y resultados.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, acreditó que para el ejercicio 2021, dispuso de los reportes trimestrales de las actividades realizadas por los CPS de las obras financiadas con recursos del FISMDF, así como del formato de logros y resultados alcanzados por éstos; y que ambos formatos se registraron en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. El municipio, mediante el oficio número MSFO/SOP/0462021/274 del 3 de agosto de 2021, informó que la Dirección de Obras Públicas no dispuso de las fichas de control de capacitación a los comités de cada obra realizada con recursos del FISMDF 2020 (anexo 2 de la Guía Operativa).

Además, en la revisión de la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, se identificó que ninguna obra dispuso del registro de los formatos respecto de las fichas de capacitación de los CPS del municipio.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, remitió las fichas de control de capacitación de los CPS de las obras financiadas con recursos del FISMDF de 2021, así como la evidencia del registro de éstas en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. El municipio informó a la ASF, mediante el oficio número MSFO/SOP/0462021/276 del 3 de agosto de 2021, que la Dirección de Obras Públicas no dispuso de los formatos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los CPS de las obras realizadas con recursos del FISMDF 2020, establecidos en el anexo 4 de la Guía Operativa.

Asimismo, con la consulta de la Plataforma de Participación Social del FISMDF, que forma parte de la MIDS, se verificó que no se registró ninguno de esos formatos a los que hace referencia la Guía Operativa.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, evidenció que, para el ejercicio 2021, dispuso de los formatos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias de los CPS para las obras financiadas con recursos del FISMDF; asimismo, que esos formatos se registraron en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Conclusión o Situación de las Obras

6. De acuerdo con la Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de obras del FISMDF a los beneficiarios del ejercicio fiscal 2020, suscrita por el Contralor Municipal del H. Ayuntamiento de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, las 148 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF fueron concluidas, pero no se entregaron oficialmente al municipio en la administración anterior.

Al respecto, mediante el oficio número MSFO/SOP/0462021/514 del 15 de octubre de 2021, la presidenta municipal informó que la Secretaría de Obras Públicas del municipio no dispuso de la documentación comprobatoria de los trabajos físicamente ejecutados de las obras financiadas con recursos del FISMDF 2020, debido a que las estimaciones ingresadas en los expedientes técnicos de obra no cumplen con los datos requeridos y son indispensables para la elaboración de las actas de término de obra; como resultado de ello, sólo se proporcionaron 7 actas de entrega-recepción.

Aunado a lo anterior, el municipio proporcionó a la ASF, en el marco de la auditoría practicada, 146 reportes de obra que incluyen la descripción de cada una, los elementos detectados en la revisión física y documental, así como el reporte fotográfico de éstas. Con base en esos reportes, se identificó que las irregularidades principales en las 141 obras que no tuvieron acta de entrega-recepción, fueron: no presentan bitácora, falta lo referente al convenio modificatorio, el oficio de renuncia de anticipo, el oficio de término de obra de la empresa, la fianza de vicios ocultos, las matrices de precios extraordinarios, la manifestación de procedencia, las firmas en las estimaciones y finiquitos, entre otros.

En relación con las 7 actas de entrega-recepción proporcionadas por el municipio, todas dispusieron de las firmas de al menos un integrante del comité y del personal del municipio;

sin embargo, no se reportaron en la plataforma de Participación Social del FISMDF que forma parte de la MIDS.

De acuerdo con lo señalado, la falta de actas de término de 141 de las 148 obras realizadas con recursos del FISMDF en 2020, se debió a la carencia en sus expedientes técnicos de documentación diversa, por lo que las obras no pudieron ser entregadas al municipio.

Debido a que la revisión de esos actos u omisiones se encontraron fuera del objetivo y alcance de la auditoría, el 26 de noviembre de 2021 se solicitó la intervención del Órgano Interno de Control del municipio, mediante el oficio número DGEGF/0566/2021.

Adicionalmente, el municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, evidenció que para el ejercicio 2021, dispone de las actas de entrega-recepción de las obras financiadas con recursos del FISMDF, las cuales también se registraron en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. De acuerdo con los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del municipio en el proceso de la participación social en el FISMDF, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- Se elaboraron las actas de instalación de los CPS, en 147 obras y acciones realizadas con recursos del FISMDF.
- El municipio dispone de 146 reportes de obra con especificaciones de las revisiones físicas y documentales de cada obra, en las que se incluyó un reporte fotográfico.
- En la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, se reportaron las 148 obras ejecutadas con recursos del FISMDF en 2020 y su georreferenciación.

ÁREAS DE MEJORA

- No se acreditó la designación de un enlace por parte del municipio, como responsable de las actividades de los CPS del FISMDF de 2020 y tampoco su notificación a la Secretaría de Bienestar.
- La entidad fiscalizada no utilizó los formatos contenidos en la Guía Operativa para las actas de instalación de los CPS.
- No se dispuso de las fichas de control de capacitación a los CPS del FISMDF 2020, ni de los reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por estos, ni del formato de

logros y resultados alcanzados por los comités, ni de los formatos de captación de quejas, denuncias y sugerencias.

- No se dispuso de 141 actas de entrega-recepción de las obras del FISMDF 2020, de un universo de 148 obras registradas en ente fondo.
- En la plataforma de Participación Social del FISMDF, de la MIDS, no se registraron las actas de instalación de las obras, las fichas de capacitación, los reportes trimestrales, los formatos de captación de quejas, denuncias y sugerencias, ni los formatos de logros y resultados alcanzados por los comités; y tampoco las actas de entrega-recepción, de las 7 obras que dispusieron de este documento.

El municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, presentó un diagnóstico de que la gestión de la Participación Social en el municipio, para el ejercicio 2021, tiene un avance del 80.0% respecto de 2020; asimismo, instruyó a las áreas correspondientes de la Secretaría de Obras Públicas del municipio, acciones de control y supervisión para la mejora de esos procesos y evidenció las acciones emprendidas en 2021 para disponer del soporte documental respecto de la integración, capacitación y seguimiento de las actividades, logros y resultados de los CPS de las obras financiadas con recursos del FISMDF.

Además, acreditó que los formatos de los Anexos establecidos en la normativa respecto de esos procesos, se registraron en la plataforma de Participación Social del FISMDF de la MIDS, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, 7 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de los Comités de Participación Social (CPS) de las 148 obras realizadas con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) en el municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio dispuso de las actas de instalación de los CPS de 147 de las 148 obras financiadas con recursos del FISMDF 2020, y de 146 reportes de obra, con especificaciones de sus revisiones físicas y documentales, en las que se incluyó un reporte fotográfico.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que no se dispuso de un enlace designado ante la Secretaría de Bienestar, para promover, constituir y apoyar la formación de los CPS en el ejercicio de los recursos del FISMDF; tampoco se dispuso del acta constitutiva de uno esos comités y de algunas actas entrega-recepción de las obras realizadas con recursos del FISMDF en 2020.

Además, no se entregó evidencia de la capacitación proporcionada a los CPS, no se dispuso de los informes trimestrales de las actividades de los comités, ni de los formatos de logros y resultados alcanzados por éstos, y no existieron mecanismos para la captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias.

Asimismo, el municipio no evidenció que registró en la plataforma de Participación Social del FISMDF, de la MIDS, las actas de instalación y de entrega-recepción (de las obras que dispusieron de éstas), ni las fichas de capacitación, los reportes trimestrales de actividades, los formatos de logros y resultados de los comités, y tampoco de los formatos de captación de quejas, denuncias y sugerencias.

En conclusión, el Municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo, cumplió con las disposiciones normativas respecto de la gestión del proceso de la Participación Social en la conclusión de las obras financiadas con recursos del FISMDF, excepto por las áreas de oportunidad identificadas para mejorar la eficiencia de las actividades correspondientes.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Juan Evaristo Castillo Melo

Lic. Jaime Álvarez Hernández

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los

resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Dirección General de la Secretaría de Obras Públicas del Municipio de San Felipe Orizatlán, Hidalgo.