

Municipio de Tapachula, Chiapas

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-07089-19-0574-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 574

Alcance

La revisión comprendió la coordinación de la estrategia de participación social; la constitución y operación de los CPS; la capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; y la conclusión o situación de las obras en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Antecedentes

En 1998 se incorporó el capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), con el objeto de normar lo correspondiente a los fondos mediante los cuales se transfieren a las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México las Aportaciones Federales (Ramo General 33); 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 deben destinarse exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

Los recursos del FISE se asignan a las 32 entidades federativas y los del FISMDF a todos los municipios y alcaldías del país. En 2021 se transfirieron recursos del FISMDF a 2,453 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 importante la verificación de la existencia y

operación efectiva de las figuras de participación social en el gasto federalizado, de manera que se coadyuve en el fortalecimiento e incremento de la eficiencia y la eficacia de los recursos públicos, así como en el mejoramiento de su transparencia y rendición de cuentas, mediante su vigilancia por estas figuras sociales.

En el ámbito municipal del FAIS se tienen identificados 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 implementación de una Guía de Participación Social, con el objeto de apoyar y transparentar el uso y aplicación de los recursos del FISMDf como lo mandata la LCF.

Los CPS son los órganos de participación social y representación organizada 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 del siglo pasado.

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, y se ha actualizado con el apoyo de los resultados a las auditorías de la ASF tanto municipales como a la Secretaría de Bienestar en ese tema, 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 que esos comités formulan, los cuales son útiles para la vigilancia de la aplicación del fondo y para la mejora en la coordinación entre la SEDESOL (ahora Secretaría de Bienestar), sus delegaciones y los gobiernos municipales.

Otro aspecto relevante de la guía es que la Secretaría y los gobiernos municipales disponen de herramientas que facilitan la captura de los proyectos del FISMDf por medio de Anexos (1. Acta de instalación del CPS y reporte de capacitación; 2. Reporte de actividades trimestrales; 3. Reporte de incidencias, y 4. Reporte anual o final) que se registran en la plataforma de participación social, la cual es parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) y es operada por la Secretaría de Bienestar.

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 gasto del FISMDF.

Respecto de estas figuras de participación social, se consideraron para su revisión los procedimientos relacionados con la gestión de la estrategia de participación social; la constitución y operación de los CPS; la capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; la conclusión o situación de las obras realizadas con el FISMDF, así como las fortalezas y áreas de mejora de ese proceso.

Con la revisión de la Participación Social en el FISMDF, la ASF busca apoyar su fortalecimiento, ya que un proceso participativo 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

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

1. En el ejercicio 2021, al municipio de Tapachula, Chiapas, le fueron asignados 268,532.9 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), con los que programó el financiamiento de 111 obras y acciones para el beneficio de la población con rezago social.

A efecto de establecer la coordinación con la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar (SB) y favorecer la participación social en el control y seguimiento de las 111 obras y acciones, oportunamente y mediante el sitio oficial del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), se designó al Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal como enlace FISMDF ante la SB. Se verificó asimismo que la DGDR le proporcionó al municipio la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el FISMDF 2021 (Guía Operativa).

Respecto de la capacidad de la entidad fiscalizada para apoyar la operación de las figuras de participación social del FISMDF, se verificó que, dentro de la estructura municipal, existe el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal, que es un órgano con funciones específicas dentro de la administración pública municipal para promover la contribución de las comunidades en la planeación, control y seguimiento de las obras y acciones que se realicen en el municipio.

Constitución y Operación de los CPS

2. En 2021, de las 111 obras y acciones programadas, la entidad fiscalizada proporcionó las actas que acreditaron la constitución de 110 Comités de Participación Social (CPS). En estas actas se establecieron las actividades referentes al seguimiento y verificación de las obras

respectivas; se presentó el nombre y firma de los integrantes (un presidente, un secretario y tres vocales); se asentó la fecha de instalación y en los 110 casos se utilizó el modelo del anexo 1.1 de la Guía Operativa.

Se consultó el Módulo de Participación Social del FISMDF que forma parte de la MIDS, el cual es una herramienta diseñada y operada por la SB, por medio de la DGDR; permite el registro sistematizado de los anexos de participación social y se encontró que se registraron las actas de instalación y formato de capacitación (Anexo 1 de la Guía Operativa); se verificó el registro electrónico de las 110 actas de instalación disponibles.

El municipio no dispuso de la integración de un comité de una obra financiada con recursos del FISMDF, ni se registró en el Módulo de Participación Social del FISMDF.

El municipio de Tapachula, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, por medio de los oficios de la Presidenta Municipal, instruyó las acciones de control necesarias al Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, a la Tesorera Municipal y al Secretario de Obras Públicas Municipal de Tapachula, Chiapas, para que en lo subsecuente, se atienda la normativa, respecto de la integración, en número y forma, de los CPS para la totalidad de proyectos financiados con recursos del FISMDF; asimismo, para que se registren oportunamente las obras y formatos en el Módulo de Participación Social del FISMDF que forma parte de la MIDS.

La entidad fiscalizada presentó la información y la documentación que acreditó el registro de las obras o acciones en el Módulo de participación social de la MIDS y la carga de las actas de instalación de los CPS para cada una de las obras y acciones realizadas hasta mayo del ejercicio 2022, con lo que se solventa lo observado.

3. Con la revisión de la información proporcionada por el municipio, en 110 de las 111 obras financiadas, los CPS junto con el enlace FISMDF reportaron las actividades llevadas a cabo para verificar el inicio y progreso de la obra correspondiente; entre ellas están el recorrido de la obra, la supervisión de materiales y el número de veces que ésta fue visitada. Para el registro de esa información, en los 110 casos los CPS utilizaron el anexo 2 de la Guía Operativa. Igualmente, en el Módulo de Participación Social del FISMDF, se verificó el registro electrónico de los 110 reportes de actividades.

En el mismo sentido, sólo se elaboraron 110 de los 111 formatos de logros y resultados a fin de reportar que los CPS cumplieron con sus funciones de vigilancia, seguimiento y evaluación de las obras financiadas; para registrar la información los CPS utilizaron el anexo 4 de la Guía Operativa. Respecto del registro electrónico de los anexos en el Módulo de Participación Social del FISMDF, se comprobó su disponibilidad en la referida plataforma.

El municipio de Tapachula, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, por medio de los oficios de la Presidenta Municipal, instruyó las acciones de control necesarias al Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, a la Tesorera Municipal y al Secretario de Obras Públicas Municipal de

Tapachula, Chiapas, para que, en lo subsecuente, se elaboren adecuadamente los formatos del reporte de las actividades de inicio y desarrollo de la obra, así como el formato de resultados alcanzados por los Comités de Participación Social del FISMDF de la Guía Operativa y sean llenados correctamente, de manera coordinada con los CPS; asimismo, se registren oportunamente en el Módulo de Participación Social de la MIDS.

El municipio presentó la información y documentación que acreditó que, se utilizaron los formatos de la nueva guía de participación social en 2022 y en éstos se observó la correcta elaboración y su registro en el Módulo de participación social del FISMDF, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. Con objeto de concientizar a los CPS acerca de sus objetivos, funciones y responsabilidades de control y seguimiento de las 111 obras financiadas en 2021, la entidad fiscalizada impartió 110 talleres que acreditó mediante fichas de control de capacitación que disponen de lista de asistencia y evidencia fotográfica; los formatos utilizados como fichas de control se corresponden con el modelo del anexo 1.2 de la Guía Operativa.

También se comprobó que las 110 fichas de control de capacitación disponibles se registraron electrónicamente en el Módulo de Participación Social del FISMDF.

El municipio de Tapachula, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, por medio de los oficios de la Presidenta Municipal, instruyó las acciones de control necesarias al Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, a la Tesorera Municipal y al Secretario de Obras Públicas Municipal de Tapachula, Chiapas, a fin de que, en lo subsecuente, se proporcione capacitación a los Comités de Participación Social y se elabore el anexo Reporte de Capacitación del Comité de Participación Social FISMDF de la guía operativa 2022; asimismo, se registre oportunamente en el Módulo de Participación de la MIDS.

La entidad fiscalizada presentó la información y la documentación comprobatoria que acreditó que en 2022 se utiliza el formato para el control de capacitación de la nueva guía de participación social de 2022, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. Con la revisión de los 110 formatos de logros y resultados alcanzados por los CPS, en los que se debe reportar la información sobre la recepción de quejas, denuncias o sugerencias por parte de los beneficiarios de las obras, se verificó que los integrantes de los CPS no formularon quejas, denuncias o sugerencias en 2021; por ello, fue innecesario el uso del anexo 3 (reporte de incidencias) de la Guía Operativa, ya que ese anexo se deberá adjuntar únicamente si se registraron quejas, denuncias y sugerencias.

Conclusión o Situación de las Obras

6. En la Cédula de Certificación de Conclusión y Entrega de Obras del FISMDF a los Beneficiarios, suscrita por la Presidenta Municipal, el Titular del Órgano Interno de Control y el Secretario de Obras Públicas del municipio de Tapachula, Chiapas, del 25 de febrero de 2022; y en el oficio signado por el Secretario de Obras Públicas Municipal del 8 de abril de 2022, respectivamente, se informó que el 100.0% de las obras (111) fueron concluidas, entregadas a los beneficiarios y operaban adecuadamente en los términos en los que se aprobó su realización por la SB; asimismo, se proporcionaron las fotografías del 100.0% de las obras concluidas.

La entidad fiscalizada proporcionó asimismo 111 actas de entrega-recepción que amparan la conclusión de las obras, en las cuales participaron los representantes del gobierno municipal y los integrantes de los CPS; dispusieron de las firmas correspondientes, incluidas las de los elementos de los CPS.

Fortalezas y Áreas de Mejora

7. Con base en los resultados de los procedimientos de auditoría aplicados, la gestión del proceso de la Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF, efectuada por el municipio de Tapachula, Chiapas, se presentaron las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

- El municipio dispuso de un área específica con la capacidad para apoyar que las figuras de participación social existan y operen de conformidad con la normativa.
- El enlace FISMDF se notificó mediante el sitio oficial del FAIS y a la DGDR de la SB.
- La entidad fiscalizada dispuso de la Guía Operativa vigente para 2021.

Constitución y Operación de los CPS

- Se utilizaron los formatos establecidos por la Guía Operativa del FISMDF 2021.
- Esos formatos se registraron en el Módulo de Participación Social del FISMDF.

Capacitación y Asistencia

- Se capacitó a todos los CPS constituidos y se utilizó el formato establecido por la Guía Operativa.

Conclusión o Situación de las Obras

- En las 111 obras concluidas se dispuso de las actas de entrega-recepción suscritas por los CPS y de los reportes fotográficos correspondientes.

Otras Actividades Vinculadas

- La administración municipal programó y realizó una obra con los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FISMDF 2021.

ÁREAS DE MEJORA

Coordinación de la Estrategia de Participación Social

- Las cifras de los montos programados a invertir que reportó el municipio mediante el formato solicitado por la Auditoría Superior de la Federación no se correspondieron con la información registrada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) 2021.

Constitución y Operación de los CPS

- No se constituyó un CPS en una obra financiada con el FISMDF y tampoco se reportaron sus actividades desarrolladas, las metas y logros alcanzados, ni la capacitación otorgada.

El municipio de Tapachula, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, por medio de los oficios de la Presidenta Municipal, instruyó las acciones de control necesarias al Secretario de Planeación y Desarrollo Municipal, a la Tesorera Municipal y al Secretario de Obras Públicas Municipal de Tapachula, Chiapas, para atender las áreas de mejora identificadas en el proceso de participación social en el FISMDF y se refuerzan los mecanismos de supervisión para la efectiva operación y funcionamiento de la participación social en el municipio.

La entidad fiscalizada también presentó la documentación siguiente:

Relación de Obras del FISM; 2021 al cierre del 4° trimestre 2021.

Relación de 29 obras refrendadas del FISM 2021, 21 obras del FISM 2022 al cierre del primer trimestre 2022.

Formato de capacitación y de quejas y denuncias de la guía de participación social 2022, con lo que se solventa lo observado.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó que se implementaron, operaron y registraron los mecanismos e instrumentos de control y seguimiento de la participación social para las 111 obras y acciones financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y que éstas se concluyeron y entregaron a los beneficiarios, conforme a la normativa aplicable. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

El municipio de Tapachula, Chiapas, presentó avances en la estrategia de la participación social en el FISMDF, ya que dispuso de un área específica con la capacidad para asegurar que las figuras de participación social existan y operen de conformidad con la normativa; el enlace FISMDF se notificó mediante el sitio oficial del FAIS y a la DGDR de la SB; la entidad fiscalizada dispuso de la Guía Operativa vigente para 2021; para registrar la instalación de los comités y sus actividades se utilizaron los formatos establecidos por la Guía Operativa los cuales fueron registrados en el Módulo de Participación Social del FISMDF; se capacitó a todos los CPS constituidos y se utilizó el formato establecido por la Guía Operativa y en las 111 obras concluidas se dispuso de actas de entrega-recepción suscritas por los CPS y de los reportes fotográficos correspondientes.

En lo referente a otras actividades vinculadas al proceso, la administración municipal programó y realizó una obra con los rendimientos financieros generados en la cuenta bancaria en la que se administraron los recursos del FISMDF 2021.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que las cifras de los montos programados a invertir que reportó el municipio mediante el formato solicitado por la Auditoría Superior de la Federación no se correspondieron con la información registrada en la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS) 2021. Asimismo, no se constituyó un CPS en una obra financiada con el FISMDF.

En conclusión, el municipio de Tapachula, Chiapas, cumplió con las disposiciones normativas respecto de la coordinación de la estrategia de participación social; la constitución y operación de los CPS; la capacitación y asistencia; los mecanismos de captación y atención de quejas, denuncias y sugerencias; y la conclusión o situación de las obras en el 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 Secretaría de Obras Públicas Municipal del H. Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas.