

Municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala

Participación Social y Conclusión de Obras en el FISMDF

Auditoría De Cumplimiento: 2021-D-29031-19-1844-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 1844

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 Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, se le asignaron 15,373.5 miles de pesos por concepto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), los cuales fueron destinados para la ejecución de 59 obras y acciones.

Con el objeto de promover la participación social en el control y seguimiento de las obras en las comunidades beneficiarias, se designó al Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano Municipal como enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía, representada por los comités de participación social (CPS); este nombramiento fue comunicado oportunamente a la Dirección General de Desarrollo Regional (DGDR) de la Secretaría de Bienestar por medio de un oficio; asimismo, existió un área específica para gestionar la participación social en el FISMDF; sin embargo, no se dispuso de un manual de procedimientos o similar que establezca las funciones del responsable de la conformación y operación de los comités de participación social.

El municipio comunicó que el Enlace del FAIS estatal le proporcionó 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; sin embargo, no presentó evidencia de la entrega.

Como parte de la auditoría, se aplicó un cuestionario de control interno y de acuerdo con las respuestas obtenidas, para promover la instalación de los CPS se solicitó a los presidentes de comunidad realizar una asamblea para la integración de comités de obra de cada comunidad del municipio. Respecto de la capacitación impartida a los integrantes de los CPS, se mencionó que se realizó de manera verbal, y se llevaron a cabo visitas en conjunto con los comités, para llevar un seguimiento de las obras y acciones realizadas; sin embargo, no se acreditó el registro de los anexos de la Guía de Participación Social en la Plataforma de Participación

Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), coordinada y operada por la Secretaría de Bienestar (SB).

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que se elabore un Manual de Organización con las funciones del área responsable de la promoción, instalación y seguimiento de la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); asimismo, proporcionó la evidencia de la recepción de la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal–FISMDF, que la Secretaría de Bienestar (SB) le envió al municipio, con lo que se solventa lo observado.

Constitución y Operación de los CPS

2. La entidad fiscalizada proporcionó 48 actas de instalación de los Comités de Participación Social (CPS) que correspondieron al 81.4% de las obras y acciones realizadas con los recursos del FISMDF. En estos documentos se especificaron las obras a las que dio seguimiento cada CPS, así como el nombre y firma de sus integrantes. Los comités se integraron por un presidente, un secretario, un tesorero y un vocal; no obstante, no se utilizó el formato establecido en la Guía Operativa (Anexo 1).

Adicionalmente, se ingresó a la Plataforma de Participación Social del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, que forma parte de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), para verificar el registro de los formatos correspondientes de los CPS de cada obra y acción realizadas en 2021, como lo establece la normativa aplicable. En la plataforma se registraron 59 obras y acciones del fondo, pero no se encontraron capturadas las actas de instalación de los CPS.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente, se instale un Comité de Participación Social (CPS) para cada una de las obras y acciones financiadas con recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y se utilice el formato del Anexo 1. Acta de Instalación del Comité de Participación Social y Reporte de Capacitación, establecido en la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal-FISMDF.

Asimismo, para que exista la supervisión adecuada, a fin de que esos formatos sean registrados en la Plataforma de Participación Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, con lo que se solventa lo observado.

3. Se revisó el seguimiento y atención que el municipio efectuó a las actividades realizadas por las figuras de participación social del FISMDF y si se utilizaron los anexos correspondientes, proporcionados por la Secretaría de Bienestar, mediante la Guía de Participación Social; por lo anterior, la entidad fiscalizada informó por medio de oficio, que no dispuso de los reportes de las actividades desarrolladas por los comités de participación social FISMDF realizados en 2021, ni del formato de logros y resultados alcanzados por éstos, debido a que en la entrega recepción de la administración 2017-2021 no se le proporcionaron esos formatos.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente, se efectúe seguimiento y atención a las acciones realizadas por las figuras de participación social del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) y se utilicen para ello los formato establecidos en la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal-FISMDF.

Asimismo, para que exista la supervisión adecuada, a fin de que esos formatos sean registrados en la Plataforma de Participación Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, con lo que se solventa lo observado.

Capacitación y Asistencia

4. Para constatar que el municipio capacitó a las figuras de participación social sobre sus funciones y atribuciones, se revisaron las actas de instalación de los CPS; sin embargo, los formatos utilizados para la instalación de los comités fueron distintos a los establecidos en la Guía Operativa 2021, por lo que no se dispuso de las fichas de control de capacitación a los comités de cada obra realizada con los recursos del FISMDF 2021, establecidas en el punto 1.2 del Anexo 1. Acta de Instalación del Comité de Participación Social y Formato de Capacitación. Debido a lo anterior no fue posible determinar si se les otorgó capacitación a los CPS para el desempeño de sus funciones.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente, se capacite a los integrantes de los comités de participación social sobre sus funciones y atribuciones, y se utilice para ello el formato establecido en la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal-FISMDF.

Asimismo, para que exista la supervisión adecuada, a fin de que esos formatos sean registrados en la Plataforma de Participación Social de la Matriz de Inversión para el

Desarrollo Social (MIDS), de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, con lo que se solventa lo observado.

Mecanismos de Captación y Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias

5. El municipio informó por medio de un oficio, que los integrantes de los CPS no formularon quejas, denuncias o sugerencias en 2021; no obstante, no fue posible verificarlo, debido a que no se elaboraron los formatos de logros y resultados alcanzados por los CPS, en los que se pregunta sobre ese aspecto. Debido a esta falta de evidencia, no fue posible verificar que no existieron quejas, denuncias o sugerencias emitidas por los CPS.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente, se atiendan y se le dé seguimiento a las observaciones, quejas, denuncias o sugerencias de las figuras de participación social del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISDMF) en relación con las obras y acciones.

También, para que la presentación de las quejas, denuncias o sugerencias se realicen en el formato de Quejas y Denuncias establecido en la Guía Operativa para la Constitución, Operación y Seguimiento de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal-FISDMF.

Asimismo, para que exista la supervisión adecuada, a fin de que esos formatos sean registrados en la Plataforma de Participación Social de Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, 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 FISDMF 2021 a los beneficiarios, proporcionada por el Contralor Interno del municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, las 59 obras y acciones financiadas con recursos del FISDMF fueron concluidas en los términos establecidos por los lineamientos del FAIS y operaban adecuadamente; no obstante, sólo se entregaron fotografías de 33 obras y acciones que representaron el 55.9% del total de obras y acciones realizadas.

Se revisaron las actas de entrega-recepción de las obras concluidas, las cuales fueron firmadas por los integrantes de los CPS; las firmas coincidieron con las de las actas de instalación; sin embargo, la entidad fiscalizada sólo proporcionó 41 actas que representaron el 69.5% del total de las obras y acciones financiadas con recursos del FISDMF, debido a que la anterior administración no proporcionó la documentación correspondiente.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, en lo subsecuente, se entreguen las obras y acciones financiadas con el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) a los beneficiarios y a los comités de participación social, mediante una acta de entrega-recepción y se obtenga y conserve la evidencia fotográfica de todas las obras terminadas, que fueron financiadas con los recursos del fondo.

Asimismo, para que exista la supervisión adecuada, a fin de que esos formatos sean registrados en la Plataforma de Participación Social de la Matriz de Inversión para el Desarrollo Social (MIDS), de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable, 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 proceso de la participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, presentó las fortalezas y áreas de mejora siguientes:

FORTALEZAS

- Existió un área encargada de las actividades referentes al proceso de participación social en el FISMDF.
- En la plataforma de participación social de la MIDS, se registraron todas las obras y acciones del FISMDF realizadas por el municipio.
- Se proporcionó evidencia de la notificación del servidor público que fungió como Enlace FAIS ante la Secretaría de Bienestar.

ÁREAS DE MEJORA

- El municipio no presentó evidencia de la entrega oficial de la Guía Operativa 2021, por parte de la DGDR, de la Secretaría de Bienestar.
- No se dispuso de un manual de procedimientos o similar que evidencie las funciones del responsable de la conformación de los comités de participación social.
- No se constituyeron CPS para el total de las obras y acciones del FISMDF registradas en la MIDS.
- Sólo se dispuso de 48 actas de instalación de los CPS lo que representó el 81.4% del total de obras y acciones del FISMDF.
- Para la instalación de los CPS, no se utilizó el formato establecido en la Guía Operativa.

- No se elaboraron los Reportes de las Actividades Desarrolladas por los Comités de Participación Social FISMDF (Anexo 2).
- No se elaboraron los formatos de Logros y Resultados Alcanzados por los comités de participación social FISMDF (Anexo 3).
- No se dispuso de las fichas de control de capacitación a los comités de cada obra y acción realizada con recursos del FISMDF 2021.
- De los comités instalados no se registraron todos los formatos de la Guía Operativa en la Plataforma de Participación Social de la MIDS.
- Sólo se dispuso de 41 actas de entrega-recepción lo que representó el 69.5% del total de las obras y acciones del FISMDF.
- No se presentó evidencia fotográfica para el total de las obras y acciones del municipio realizados con el FISMDF.
- No se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

El municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, instruyó las acciones de control necesarias para que, se atiendan cada una de las áreas de mejora detectadas, 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.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación revisó la integración y operación de 48 comités de participación social de 59 obras y acciones financiadas con recursos del FISMDF en 2021. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

En el municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, para realizar las actividades vinculadas con la estrategia de la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, se dispuso de un área responsable de la promoción y operación de la participación social en el FISMDF, se registraron todas las obras y acciones del FISMDF realizadas por el municipio en la plataforma de participación social de la MIDS y se designó a un servidor público como Enlace FAIS ante la Secretaría de Bienestar.

No obstante, se encontraron áreas de mejora, ya que, no se dispuso de un manual de procedimientos o similar que evidenciara las funciones del responsable de la conformación y operación de los comités de participación social; se constituyeron CPS sólo para el 81.4% de las obras y acciones del FIS MDF registradas en la MIDS; respecto de los comités instalados, no se utilizó el formato establecido en la Guía Operativa para ese efecto; faltaron los reportes trimestrales de las actividades desarrolladas por los comités de participación social en el FIS MDF, así como los formatos de logros y resultados alcanzados por ellos.

Faltó la evidencia de la capacitación a los integrantes de los comités de participación social para el desarrollo de sus funciones; el municipio tampoco registró los formatos de la Guía Operativa en la Plataforma de Participación Social de la MIDS; se proporcionó el 69.5% de las actas de entrega-recepción respecto del total de las obras del FIS MDF 2021, y no se dispuso de una evaluación o diagnóstico del proceso de participación social del fondo.

En conclusión, el municipio de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referentes a la constitución, operación, control y seguimiento de los comités de participación social del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 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 de Obras Públicas y Desarrollo Urbano Municipal de Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala.