

Municipio de Tonalá, Jalisco**Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal**

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 12-D-14101-14-0871

GF-227

Alcance

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	43,863.2
Muestra Auditada	43,863.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 1,027,271.9 miles de pesos transferidos durante el ejercicio 2012 al Estado de Jalisco, a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se verificó la aplicación de los recursos asignados al Municipio de Tonalá, que ascendieron a 43,863.2 miles de pesos. De éstos, se seleccionó para su revisión física y documental el 100.0% de los recursos asignados.

Resultados**Control Interno**

1. Como resultado de la aplicación de los cuestionarios para la evaluación al Control Interno que tiene establecido el Municipio de Tonalá, Jalisco, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el cumplimiento del objetivo del fondo, se comprobó la existencia de debilidades en las actividades de control que no permiten la adecuada administración de los principales riesgos en el logro de los objetivos y metas planteados por el fondo, lo que generó la inobservancia de la normativa que lo rige y la incorrecta transparencia en el ejercicio del gasto. Entre las fortalezas y debilidades determinadas en la gestión del fondo, destacan las siguientes:

Fortalezas

- Las áreas que intervienen en la operación del FISM cuentan con el recurso humano y material suficiente para realizar las actividades relativas al fondo.
- Existe poca rotación de los servidores públicos, lo cual fortalece al desarrollo de las actividades.
- Se dispone de mecanismos de control en el proceso de adjudicación de las obras y formalización de los contratos.
- El área de Obras Públicas tiene establecidos controles adecuados que garantizan que la ejecución de las obras se desarrolla en los tiempos pactados en contratos y convenios y que los trabajos cumplen con las especificaciones contratadas.

Debilidades

- No se han implementado acciones de mejora para fortalecer los controles internos utilizados en el registro de las operaciones contables.
- No existen Manuales de Organización, ni de Procedimientos específicos para llevar una gestión adecuada de las actividades municipales, donde se definan las funciones y actividades de los servidores públicos que operan los recursos.
- Faltan controles para asegurar que los recursos del fondo se manejan en una cuenta bancaria específica, debido a que se mezclan con los recursos de otros ejercicios.
- No se tienen mecanismos de control para asegurar que los recursos del fondo no se transfieran a otras cuentas, fondos o programas del municipio.
- Se omitió establecer controles para garantizar que las cuentas contables y presupuestales en las que se registran las operaciones del fondo se encuentran actualizadas, y que las partidas que componen el presupuesto se analicen periódicamente.
- La planeación del presupuesto no garantiza que las inversiones en obras cumplan con el objetivo del fondo, toda vez que se orientan recursos al pago de pasivos de ejercicios anteriores.
- No se establecieron mecanismos de control para garantizar que las obras y acciones realizadas con el fondo sean priorizadas por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y autorizadas por el Cabildo.
- No se tienen implementados controles para garantizar que los habitantes de las comunidades beneficiadas participen en el seguimiento, vigilancia, ejecución así como en la entrega recepción de las obras y acciones del fondo.
- La información generada en el área de Obra Pública no es conciliada con el área financiera.
- El municipio no cuenta con información actualizada sobre los déficits de servicios básicos en las localidades, ni de las condiciones sociales y económicas del municipio, que apoyen la planeación del programa de inversión del FISM, y la evaluación de los resultados e impactos del fondo.

Derivado de lo anterior, se determinó insuficiencia de controles que permitan el adecuado ejercicio de los recursos y el logro de metas y objetivos, situación que refleja debilidades en la calidad de la gestión municipal, constatándose que evita la correcta transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos del fondo.

En razón de lo expuesto, la Auditoría Superior de la Federación considera que el Control Interno para la gestión del FISM en el Municipio de Tonalá, Jalisco, es deficiente, ya que no permite garantizar la correcta eficiencia y eficacia en las operaciones; la confiabilidad de la información; el cumplimiento de la normativa y la transparencia en la operación del fondo.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las áreas operativas para fortalecer los controles existentes y evitar la recurrencia de las debilidades detectadas, con lo que se solventa lo observado.

Transferencia de Recursos

2. El Gobierno del Estado de Jalisco publicó oportunamente la distribución por municipio de los recursos del FISM y entregó al municipio los recursos que le fueron asignados por 43,863.2 miles de pesos sin restricciones ni limitaciones, de manera ágil y directa, en función del calendario federal; sin embargo, no publicó las variables, la fórmula de distribución, la metodología, ni el calendario para la ministración mensual del fondo, lo que resta transparencia al proceso de distribución y entrega de los recursos, y afecta la gestión en la Administración Municipal.

12-B-14000-14-0871-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante la Contraloría del Estado de Jalisco, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no publicaron las variables, la fórmula de distribución, la metodología, ni el calendario para la ministración de los Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2012.

Registro e Información Contable y Presupuestaria

3. El municipio transfirió 29,994.8 miles de pesos, de la cuenta del FISM a otras cuentas bancarias propias, de los cuales 17,327.4 miles de pesos fueron reintegrados y los restantes 12,667.4 miles de pesos están pendientes de reintegrar, así como 4.8 miles de pesos por comisiones de cheques devueltos; asimismo, la cuenta bancaria para la administración del fondo no fue específica debido a que en ella se depositaron las ministraciones correspondientes al FISM 2013. Cabe señalar que los recursos del fondo generaron rendimientos financieros por 23.8 miles de pesos, los cuales no se ejercieron a la fecha de la revisión.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que transfirieron recursos del FISM a otras cuentas bancarias propias sin reintegrarlos en su totalidad y administraron los recursos del fondo en una cuenta bancaria que no fue específica y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa parcialmente lo observado.

12-D-14101-14-0871-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 12,672,168.93 pesos (doce millones seiscientos setenta y dos mil ciento sesenta y ocho pesos 93/100 M.N.), más los intereses generados desde su disposición hasta su reintegro a la cuenta del fondo, por traspasos de la cuenta bancaria del Fondo para la Infraestructura Social Municipal a otras cuentas municipales sin haberse reintegrado, y por el pago de comisiones de cheques devueltos; en su caso, deberán ser acreditados ante este órgano de fiscalización con la evidencia documental de su destino y aplicación a los objetivos del fondo de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal.

4. El municipio no canceló la documentación comprobatoria del FISM con la leyenda de "operado", ni la identificó con el nombre del fondo; asimismo, las pólizas contables no incluyen la orden de pago ni la documentación que acredite la suficiencia presupuestal, lo que denota debilidades en el municipio para dar claridad en el ejercicio del gasto público.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que no cancelaron la documentación comprobatoria del fondo con la leyenda que establece la normativa y no incluyeron en las pólizas contables la orden de pago, ni la documentación que acredite la suficiencia presupuestal y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

5. Los registros de las operaciones del FISM en las cuentas contables y presupuestarias están desactualizados, debido a que no se consideran sino hasta el momento de su pago y las cuentas del presupuesto no se analizan mensualmente; asimismo, las cifras del fondo no se identifican en la Cuenta Pública.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que omitieron registrar oportunamente las operaciones del fondo en la contabilidad, no realizaron un análisis mensual de las cuentas que componen el presupuesto, ni presentaron de manera desagregada las cifras del fondo en la Cuenta Pública y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Revisión de la Implantación de las Normas Emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)

6. El municipio cumplió con las normas contables y lineamientos para la generación de información financiera emitidos por el CONAC, a excepción del Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos y del Acuerdo por el que se emiten los lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales, es decir, de las 15 normas vigentes durante 2012, se implantaron 13.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Destino de los Recursos

7. De los recursos asignados al fondo por 43,863.2 miles de pesos, se constató que al 31 de diciembre de 2012 se ejercieron 37,150.9 miles de pesos que representan el 84.7%, importe que no se modificó al 31 de marzo de 2013, en tanto que el restante 15.3% se transfirió a otras cuentas, como se muestra a continuación:

DESTINO DE LOS RECURSOS AL 31 DE MARZO DE 2013
(miles de pesos)

Rubro	Núm. de Obras y Acciones	Ejercido	% vs.		Déficits %
			Asignado	Ejercido	
Agua Potable		0.0	0.0	0.0	10.4
Alcantarillado	2	1,874.8	4.3	5.0	
Drenaje y Letrinas		0.0	0.0	0.0	1.2
Urbanización Municipal	11	7,049.1	16.1	19.0	
Electrificación Rural y de Colonias Pobres		0.0	0.0	0.0	0.4
Mejoramiento de Vivienda		0.0	0.0	0.0	(*)4.0
Otros (desazolves)	9	8,320.9	19.0	22.4	
Gastos Indirectos		1,020.8	2.3	2.8	
Pasivos del Ejercicio 2011		18,885.3	43.0	50.8	
Total Ejercido	22	37,150.9	84.7	100.0	
Recursos transferidos a otras cuentas		6,712.3	15.3		
Total Asignado	22	43,863.2	100.0		

FUENTE: Registros contables, estados de cuenta bancarios y expedientes del gasto, Censo de Población y Vivienda 2010, INEGI.

* El porcentaje para el rubro de vivienda se refiere exclusivamente al déficit de piso firme.

Cabe señalar que, a la fecha de la revisión, el municipio no dispone de recursos del FISM 2012 en la cuenta bancaria, debido a las transferencias realizadas a otras cuentas propias que no fueron reintegradas; aunado a lo anterior, la mezcla de los recursos del fondo correspondiente a dos ejercicios en la misma cuenta bancaria ocasionó que, ante las transferencias realizadas, presumiblemente se financiaran con el FISM 2013 obras y acciones autorizadas para pagarse con el fondo del ejercicio 2012, por lo que al reintegrarse dichos recursos se regularizará esta situación.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que no ejercieron la totalidad de los recursos del fondo y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

8. El municipio ejerció 18,885.3 miles de pesos del FISM 2012 en pagos de pasivos relativos a obras y acciones contratadas, ejecutadas y terminadas durante el ejercicio 2011 (43.0% de la inversión asignada al municipio y 50.8% de lo ejercido a la fecha de la revisión), lo que contraviene el principio de anualidad establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y refleja debilidades en la orientación de los recursos del fondo ya que, si bien las obras y acciones se encuentran dentro de los rubros establecidos en la Ley de Coordinación fiscal y atienden a sectores de la población municipal que se encuentra en condiciones de rezago social y pobreza extrema, no se alinea a las disposiciones normativas que rigen el FISM, debido a que el pago de pasivos no está considerado dentro de los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que ejercieron recursos del FISM 2012 en pagos de pasivos relativos a obras y acciones contratadas, ejecutadas y terminadas durante el ejercicio 2011 y, para tales efectos, integró el expediente núm.

P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa parcialmente lo observado.

12-D-14101-14-0871-06-002 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 18,885,253.89 pesos (dieciocho millones ochocientos ochenta y cinco mil doscientos cincuenta y tres pesos 89/100 M.N.), más los intereses generados desde su disposición hasta su reintegro a la cuenta del fondo, por el pago con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2012 de pasivos relativos a obras y acciones contratadas, ejecutadas y terminadas durante el ejercicio 2011, debido a que el pago de pasivos no está considerado dentro de los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal; en su caso, deberán ser acreditados ante este órgano de fiscalización con la evidencia documental de su destino y aplicación a los objetivos del fondo de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal.

9. Del total de la inversión ejercida por el municipio, el 5.0% (1,874.8 miles de pesos) se destinó a dos obras de infraestructura básica en el rubro de alcantarillado que benefician directamente a la población objetivo y mejora sus condiciones de vida.

El municipio cuenta con 59 localidades que, de acuerdo con el CONEVAL, se clasifican en Muy Alto rezago social (1 localidad), Alto (5 localidades), Medio (4 localidades), Bajo (15 localidades), Muy Bajo (16 localidades) y no determinadas (18 localidades); de ellas, se aplicó el 100.0% de la inversión ejercida en obras y acciones (17,244.8 miles de pesos) y de lo erogado en obras de infraestructura básica (1,874.8 miles de pesos) en la cabecera municipal, que está clasificada como de Muy Bajo rezago social.

Es importante destacar que el 97.2% de la población del municipio se encuentra concentrada en las localidades con grado de rezago social Muy Bajo (96.5%), Bajo (0.4%) y Medio (0.3%), el 0.1% en las localidades de Alto y Muy Alto y el 2.7% en localidades no determinadas.

La evolución en los déficits de servicios básicos en el municipio es: agua potable 22.0% en 2000, 13.1% en 2005 y 10.4% en 2010; drenaje 8.3% en 2000, 1.3% en 2005 y 1.2% en 2010; y electrificación 1.3% en 2000, 5.7% en 2005 y 0.4% en 2010.

Cabe señalar que el municipio no dispone de información estadística que permita contar con el déficit de los servicios básicos actualizado.

Asimismo, mediante la visita física de las obras que conformaron la muestra de auditoría, se constató que el 4.3% de los recursos asignados se destinaron al rubro de alcantarillado y el 16.1% al de urbanización, obras que beneficiaron directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza, y que correspondieron a los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Como resultado de lo anterior, se identificó que el FISM contribuyó poco al objetivo de la política pública en materia de desarrollo social, ya que sólo el 5.0% de los recursos ejercidos (4.3% del asignado al municipio) coadyuvaron al logro del cumplimiento del objetivo de la política pública en materia de infraestructura para disminuir las disparidades regionales a través del ordenamiento territorial e infraestructura social, a fin de integrar las regiones marginadas a los procesos de desarrollo y detonar las potencialidades locales, dicho

objetivo se estableció en el Plan Sectorial de Desarrollo Social, que está alineado con el eje rector "Igualdad de oportunidad" que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados del Fondo

10. El municipio reportó a la SHCP dos de los cuatro informes trimestrales (segundo y cuarto) en el formato único y no reportó ninguno de los cuatro informes de nivel fondo, ni los de indicadores de desempeño; asimismo, se encontró que existen diferencias entre el importe ejercido según registros contables municipales y el reportado a la SHCP al 31 de diciembre de 2012, en tanto que los reportes no se pusieron a disposición del público en los medios locales de difusión.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que omitieron reportar a la SHCP los informes trimestrales sobre el ejercicio del FISM 2012 y no conciliaron las cifras reportadas con los registros contables, ni pusieron los informes a disposición del público en general en sus medios locales de difusión y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

11. El municipio no hizo del conocimiento de sus habitantes el monto de los recursos recibidos del fondo, las obras y acciones por realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, ni al término del ejercicio los resultados alcanzados.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Participación Social

12. El municipio no proporcionó documentación que acredite que las obras y acciones fueron solicitadas por la comunidad, priorizadas por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y autorizadas por el Cabildo; asimismo, no se encontró evidencia de que se constituyeron comités comunitarios pro-obra que participaran en las diferentes etapas del ejercicio del fondo.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que omitieron constituir los comités comunitarios pro-obra; así como priorizar las obras y acciones del FISM, las cuales carecieron de la autorización del Cabildo para su ejecución y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Obra y Acciones Sociales

13. Se constató que las obras realizadas con el FISM se adjudicaron y contrataron de acuerdo con el marco jurídico aplicable. Asimismo, se comprobó que los pagos a los contratistas se soportaron en las facturas y estimaciones respectivas.

14. Se comprobó que los contratos de las obras pagadas con el FISM no contienen la cláusula correspondiente a la autorización del presupuesto; asimismo, no se encontró evidencia de que se garantizó el cumplimiento de las condiciones pactadas en el contrato en cinco obras, ni los vicios ocultos al término de los trabajos en dos obras.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que no incluyeron la cláusula correspondiente a la autorización del presupuesto en los contratos de las obras pagadas con el FISM y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio proporcionó las fianzas correspondientes e instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

15. Se comprobó que las obras pagadas con el FISM se encuentran terminadas, operan adecuadamente y cumplen con las especificaciones de calidad; asimismo, los conceptos y volúmenes de obra pagados corresponden con los ejecutados, los anticipos se amortizaron en su totalidad y los precios unitarios se pagaron de acuerdo con lo autorizado.

16. Se constató que las obras pagadas con el FISM que requieren de la evaluación del impacto ambiental según la normativa, no disponen de la misma.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa lo observado.

Gastos Indirectos

17. El municipio ejerció en el rubro de Gastos Indirectos 1,020.8 miles de pesos, importe que no excede el 3.0% de los recursos asignados a través del fondo, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; sin embargo, ejerció 74.5 miles de pesos por concepto de pasivos de honorarios de supervisión del ejercicio 2011 que no tuvieron relación directa con las obras ejecutadas con el FISM 2012, por lo que no se corresponden con los fines del rubro y contraviene el principio de anualidad establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El Síndico Municipal de Tonalá, Jalisco, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que pagaron honorarios de supervisión del ejercicio 2011 que no tuvieron relación directa con las obras financiadas con el fondo en el ejercicio 2012 y, para tales efectos, integró el expediente núm. P.I.O.A./F/003/2013; asimismo, el municipio instruyó las acciones de control necesarias para evitar su recurrencia, con lo que se solventa parcialmente lo observado.

12-D-14101-14-0871-06-003 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 74,495.60 pesos (setenta y cuatro mil cuatrocientos noventa y cinco pesos 60/100 M.N.), más los intereses generados desde su disposición hasta su reintegro a la cuenta del fondo, por el pago con recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal de pasivos de honorarios de supervisión del ejercicio 2011 que no tuvieron relación directa con las obras financiadas con el fondo en el ejercicio 2012; en su caso, deberán ser acreditados ante este órgano de fiscalización con la evidencia documental de su destino y aplicación a los objetivos del fondo de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal.

Desarrollo Institucional

18. En 2012, el municipio no ejerció recursos del FISM en el rubro de Desarrollo Institucional.

Cumplimiento de Objetivos y Metas

19. La Secretaría de Desarrollo Social no solicitó, por conducto del Gobierno del Estado, que el municipio presentara la información de los indicadores del fondo a efecto de coordinar la realización de la evaluación correspondiente, lo cual impidió que se acordara con los municipios medidas de mejora para apoyar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinaron los recursos, las cuales fuesen resultado del seguimiento de las metas de los indicadores del fondo y de los resultados de las evaluaciones realizadas.

12-B-14000-14-0871-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante la Contraloría del Estado de Jalisco, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no requirieron a los gobiernos municipales la información de los Indicadores para coordinar lo relativo a la evaluación al Fondo para la Infraestructura Social Municipal y al reporte de la información correspondiente, lo cual impidió que la Secretaría de Desarrollo Social acordara con los municipios por su conducto, medidas de mejora para apoyar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinaron los recursos, las cuales fuesen resultado del seguimiento de las metas de los indicadores del fondo y de los resultados de las evaluaciones realizadas.

12-9-20113-14-0871-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Desarrollo Social, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión no solicitaron, por conducto del Gobierno del Estado, que el municipio presentara la información de los indicadores del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, a efecto de coordinar la realización de la evaluación correspondiente, lo cual impidió que se acordara con los municipios medidas de mejora para apoyar el cumplimiento de los objetivos para los que se destinaron los recursos, las cuales fuesen resultado del seguimiento de las metas de los indicadores del fondo y de los resultados de las evaluaciones realizadas.

20. Con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, el municipio tiene una población de 478,689 habitantes, distribuidos en 59 localidades que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), presentaron el siguiente nivel de rezago: en 16 localidades, el 27.1%, Muy Bajo; en 15 localidades, el 25.4%, Bajo; 4 localidades, el 6.8%, Medio; 5 localidades, el 8.5%, Alto; 1 localidad, el 1.7%, Muy Alto; y 18 localidades, el 30.5%, no fueron clasificadas por este organismo, donde se ubicaban 13,166 habitantes.

PORCENTAJE DE INVERSIÓN EJERCIDA DE ACUERDO CON EL NIVEL DE REZAGO SOCIAL
(Miles de pesos)

Nivel de Rezago Social	Ejercido		Localidades			Población		
	Total	%	Total	Atendidas	%	Total	Atendida	%
Muy Bajo	17,244.8	100.0	16	1	1.7	461,814	n.d.	n.d.
Bajo	0.0	0.0	15	0	0.0	2,124	0	0.0
Medio	0.0	0.0	4	0	0.0	1,275	0	0.0
Alto	0.0	0.0	5	0	0.0	198	0	0.0
Muy Alto	0.0	0.0	1	0	0.0	112	0	0.0
No clasificadas	0.0	0.0	18	0	0.0	13,166	0	0.0
Total:	17,244.8	100.0	59	1	1.7	478,689	0	0.0

FUENTE: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2010.

n.d. No Disponible

El 97.2% de la población se ubicaba en las 35 localidades con grado de rezago social Muy Bajo (16 localidades, 461,814 habitantes, 96.5% del total del municipio), Bajo (15 localidades, 2,124 habitantes, 0.4% del total del municipio) y Medio (4 localidades, 1,275 habitantes, 0.3% del total del municipio), mientras que en las 6 localidades clasificadas como de Alto (5 localidades, 198 habitantes) y Muy Alto Rezago Social (1 localidad, 112 habitantes) se concentra sólo el 0.1% de la población; 13,166 personas, el 2.7%, estaba asentado en 18 localidades no clasificadas por dicho organismo.

El municipio presentó un gasto al 31 de diciembre de 2012 y a la fecha de la revisión del 84.7%, que significó una erogación por 37,150.9 miles de pesos, de los cuales 17,244.8 miles de pesos se destinaron a la ejecución de obras y acciones, con los que se atendió sólo una localidad, la cabecera municipal, la cual está clasificada como de Muy Bajo rezago social, y no se atendió a las localidades de rezago social Alto y Muy Alto, que de acuerdo con las características del municipio presentaban las condiciones de mayor desventaja.

Respecto al destino del gasto, el municipio aplicó el 50.8% de los recursos ejercidos en pasivos de obras y acciones contratadas, ejecutadas y terminadas durante el 2011, lo que contravino el principio de anualidad del fondo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y afectó significativamente el cumplimiento de los objetivos y la orientación de los recursos del fondo.

Adicionalmente, el municipio utilizó el 68.4% (29,994.8 miles de pesos) de la inversión asignada para apoyo de otros programas, y a la fecha de la revisión no había reintegrado al FISM un total de 12,667.4 miles de pesos. Cabe señalar que al distraer los recursos de la cuenta del fondo se compromete el correcto cumplimiento de las metas establecidas en el programa de obras y acciones del FISM.

Asimismo, se aprecia un proceso de planeación inadecuado y el desconocimiento de la normativa aplicable al FISM, lo que propició que se privilegiara con el 19.0% de la inversión ejercida a obras de urbanización (empedrados y mantenimiento de vialidades) y con el 22.4% a otras obras (desazolves de arroyos, canales y ríos) y propiciaron que los renglones asociados con la infraestructura básica como agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación y vivienda, fueran relegados en su nivel de gasto al recibir sólo el 5.0% de la

inversión aplicada, no obstante que presentan una cobertura aún insuficiente con el comportamiento siguiente: agua potable 89.6%; drenaje y alcantarillado 98.8%; y electrificación con el 99.6%. Además, el municipio presenta un déficit de vivienda que alcanza sólo en materia de piso firme al 4.0% de las mismas.

Lo anterior pone de manifiesto que el Municipio de Tonalá, Jalisco, tiene una contribución marginal en el cumplimiento de los objetivos de la política pública al canalizar la mayor parte de las aportaciones recibidas en obras de infraestructura urbana y otros gastos con una orientación a beneficiar a sectores de población que presentan las condiciones de desarrollo más favorables en ese medio urbano; y no considera a la población que se ubica en las localidades con rezago social Alto y Muy Alto y que es la que presenta las mayores desventajas en el municipio.

En el ejercicio 2012, el FISM representó el 5.3% de los ingresos totales del municipio, incluidas las participaciones fiscales y las aportaciones federales; las primeras representan el 36.4% de los ingresos totales y las segundas el 32.4%. Los ingresos propios representaron el 27.5%.

Es importante destacar que, a la fecha de la revisión, las obras que conformaron la muestra de auditoría se encontraban concluidas, operaban adecuadamente y, en términos de la opinión de los beneficiarios, satisfacían los requerimientos de la población asentada en las áreas beneficiadas.

El municipio no presentó evidencia de la participación de la población en las etapas de programación, desarrollo y supervisión de las obras y acciones realizadas, lo que denota debilidades en la gestión del fondo respecto de la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos ejercidos del FISM.

Por su parte, la transparencia, respecto a la rendición de cuentas y difusión de los recursos aportados al municipio, se vio mermada al constatarse el incumplimiento de las disposiciones normativas referentes a reportar a los terceros institucionales todos los requerimientos establecidos y publicar los avances del ejercicio del gasto en los medios de difusión locales y electrónicos.

De lo anterior se concluye que el Municipio de Tonalá, Jalisco, tuvo una contribución marginal al cumplimiento de los objetivos de la política pública, debido a que canalizó la mayor parte de las aportaciones recibidas por el FISM en obras de infraestructura urbana y desazolves, a las cuales se les destinó el 41.4% de la inversión ejercida, no obstante que presenta una cobertura aún insuficiente de servicios básicos; destinó el 50.8% de la inversión ejercida al pago de pasivos de obras y acciones contratadas, ejecutadas y terminadas durante el ejercicio 2011, lo que contravino el principio de anualidad del fondo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y refleja debilidades en la orientación de los recursos del fondo; además, los recursos no se ejercieron con una orientación hacia sectores de población que presenten las mayores necesidades y que, en consecuencia, al recibir estos fondos compensatorios mejoran sus condiciones y calidad de vida; no se logró una planeación del gasto en el mismo año, ya que al 31 de diciembre de 2012 se ejerció el 84.7% de los recursos asignados al fondo, además, se traspasaron recursos a otros fondos para después reintegrarlos parcialmente, afectando el cumplimiento de las metas y objetivos del fondo.

Con el fin de apoyar la evaluación de los resultados del fondo, se consideró un conjunto de indicadores, de los cuales se presenta una selección en la tabla siguiente:

INDICADORES PARA APOYAR LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL FISM	
Cuenta Pública 2012	
Indicador	Valor
I.- EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN Y SUS METAS	
I.1.- Nivel de gasto al 31 de diciembre (% ejercido del monto asignado).	84.7
I.2.- Nivel de gasto a la fecha de la auditoría (31/marzo/13) (% ejercido del monto asignado).	84.7
I.3.- Situación operativa de las "obras terminadas" de la muestra de auditoría:	
a) Total	19
b) Operan adecuadamente (%)	100.0
c) Operan con insuficiencias (%)	0.0
d) No operan (%)	0.0
II.- IMPACTO Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS	
II.1.- Recursos ejercidos en obras y acciones que no beneficiaron directamente a población en rezago social y pobreza extrema (% respecto del monto total ejercido del FISM).	0.0
II.2.- Recursos ejercidos en rubros no autorizados por la Ley de Coordinación Fiscal (% respecto del monto total ejercido del FISM).	0.0
II.3.- Satisfacción de los beneficiarios de las obras visitadas (% de las obras en las que los beneficiarios están satisfechos con las mismas, respecto del total de obras visitadas).	100.0
II.4.- Proporción de la inversión del FISM respecto de la inversión total en obra pública y acciones sociales del municipio (%).	83.3
II.5.- Porcentaje del FISM ejercido en infraestructura básica, ejecutada en localidades con grado de rezago social "Alto" y "Muy Alto" respecto del total ejercido (%).	0.0
II.6.- Porcentaje del FISM destinado en obras de infraestructura básica (%).	5.0
III.- TRANSPARENCIA EN EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS	
III.1.- Cumplimiento de la entrega de informes a la SHCP.	
Índice de cumplimiento de la entrega de informes a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del FISM (Formato Único; Nivel de Fondo e Indicadores de Desempeño) [Bueno= Igual a 100.0%; Regular menor a 100.0% y mayor a 80.0%; y Bajo= Menor a 80.0%].	Bajo
III.2.- Congruencia de la información remitida a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo (Formato Único).	
¿La información del reporte del cuarto trimestre del "Formato Único" remitido a la SHCP coincide con los registros contables del municipio? Sí o No.	No
III.3.- Calidad de la información remitida a la SHCP	
¿La información del reporte del cuarto trimestre del "Formato Único" remitido a la SHCP se presentó de forma pormenorizada (obra por obra, acción por acción)? Sí, No o Incompleto.	Incompleto
III.4.- Difusión de la información remitida a la SHCP.	
¿El municipio difundió en su página de internet, en el órgano local oficial de difusión y, en otros medios locales de difusión, los informes remitidos a la SHCP sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo (Formato Único; Nivel de Fondo e Indicadores de Desempeño)? Sí, No o Parcialmente.	No
III.5.- ¿Se hizo del conocimiento de los habitantes del municipio, al inicio del ejercicio, el monto de los recursos recibidos, las obras y acciones por realizar, su ubicación, beneficiarios y costo? Sí o No.	No
III.6.- ¿Se hizo del conocimiento de los habitantes del municipio, al término del ejercicio, los resultados alcanzados? Sí o No.	No
IV.- PARTICIPACIÓN SOCIAL	
IV.1.- Porcentaje de obras y acciones de la muestra de auditoría que disponen de solicitud de la comunidad (%).	0.0
IV.2.- Porcentaje de la inversión de las obras y acciones del fondo propuestas por el COPLADEMUN o similar (%).	0.0
V.- EVALUACIÓN DEL FONDO	
V.1.- ¿El municipio realizó la evaluación sobre el FISM prevista por la Ley? Sí o No.	No
VI.- FINANZAS MUNICIPALES	
VI.1.- Importancia del fondo respecto de los Recursos Propios [Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos] y de las Participaciones Fiscales Federales (%).	8.3
VI.2.- Proporción de la inversión del fondo en obra pública respecto de la inversión total del municipio en obra pública (%).	83.3

FUENTE: Expedientes de obras y acciones del FISM, resultados de la auditoría e información proporcionada por el municipio.

El municipio, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias y presentó al Cabildo, para su análisis, el resultado sobre el Cumplimiento de los Objetivos y Metas, con la finalidad de proponer medidas que orienten adecuadamente los recursos del fondo, con lo que se solventa lo observado.

Recuperaciones Probables

Se determinaron recuperaciones probables por 31,632.0 miles de pesos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 17 observación(es), de la(s) cual(es) 12 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 5 restante(s) generó(aron): 3 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 3 Pliego(s) de Observaciones.

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra auditada, el Municipio de Tonalá, Jalisco, no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: se realizaron traspasos a otras cuentas no reintegrados al fondo por 12,667.4 miles de pesos; pago de pasivos de obras contratadas, ejecutadas y terminadas durante el ejercicio 2011 por 18,885.3 miles de pesos; y en la gestión del fondo no se observó la transparencia prevista por la normativa ni se garantizó la participación de la sociedad en el ejercicio del gasto, lo que imposibilitó el cumplimiento del objetivo del fondo, por lo que su contribución a la política pública fue marginal.

Apéndices

Áreas Revisadas

La Tesorería Municipal y la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Tonalá, Jalisco.

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: Artículos 9, párrafo primero, y fracción V; y 10, fracciones I, párrafo primero, y III, párrafos segundo, tercero e inciso b.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 85, fracción I, y 110.

3. Ley de Coordinación Fiscal: Artículos 33, 35, párrafos penúltimo y último, y 49, párrafo primero.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Convenio para Acordar la Metodología, Fuentes de Información y Mecanismo de Distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Cláusula Quinta.

Lineamientos Generales de Operación para la Entrega de los Recursos del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Enero de 2008, Lineamiento Vigésimo Cuarto.

Reglamento del Gobierno y la Administración Pública del Ayuntamiento Constitucional de Tonalá, Jalisco, Artículos 191, 201, 202 y 204.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.