

**Municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas**

**Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal**

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-D-07019-14-0655

655-DS-GF

***Alcance***

La revisión comprendió la verificación de la capacidad institucional, integración y operación; capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas, denuncias y sugerencias; transparencia, difusión y evaluación de la gestión y resultados de los comités comunitarios u otras figuras de participación de los beneficiarios en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM-DF).

Se revisaron las asambleas de barrio de 58 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se entrevistó a una muestra de 19 asambleas.

***Antecedentes***

La participación social en los programas financiados con recursos públicos es un elemento fundamental para mejorar los resultados e impactos del gasto, así como para coadyuvar a su gestión eficiente, transparente y a una efectiva rendición de cuentas, y debe ser un elemento relevante para apoyar la vigilancia del gasto.

La ASF considera fundamental la revisión de la existencia y operación efectiva de las figuras de participación social en los programas del gasto federalizado, con el fin de coadyuvar a su fortalecimiento, que apoye el incremento de la eficiencia y eficacia del gasto público, su transparencia y rendición de cuentas.

En el ámbito municipal, se tiene identificada como figura destacada de participación social a los Comités Comunitarios o Comités de Obra, asociados a la creación de infraestructura social básica municipal, mediante el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales de Distrito Federal (FISM-DF).

Para estos comités que operan en la vigilancia del gasto ejercido por medio del FISM-DF, su principal fortaleza es que tienen una existencia generalizada en los municipios del país. Sin embargo, se trata de figuras de participación heterogéneas en su estructura y funciones, con procesos no documentados, que no reciben atención suficiente de parte de instancias federales en cuanto a su formalización y operación.

Se mantienen principalmente en la esfera y control de las administraciones municipales para efectos de su constitución, capacitación y canales de expresión y respuesta, ya que si bien en algunos casos reciben apoyos de instancias estatales o federales, se trata de casos específicos y no de una política pública generalizada de impulso y apoyo a la participación social en este fondo del gasto federalizado.

Respecto de estas figuras de participación social, se consideró para su revisión un conjunto de procedimientos relacionados con su integración y operación; actividades de capacitación y asistencia; mecanismos de atención de quejas y sugerencias; registro y seguimiento de sus actividades; transparencia y difusión de éstas; y evaluación de los procesos de participación.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la revisión de esta figura participativa, es la de contribuir al mejoramiento del funcionamiento de los esquemas de participación ciudadana que operan actualmente en la vigilancia del gasto del FISM-DF.

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la ASF suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con objeto de coordinar y fortalecer las acciones de fiscalización a los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales.

En ese contexto, para la revisión de la Cuenta Pública 2015, la ASF diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las EFSL, cuyo objetivo es incrementar la cobertura en la revisión del gasto federalizado, evitar la duplicidad en las auditorías realizadas e impulsar la homologación de criterios, normas y metodologías de auditoría, que son objetivos sustantivos del SNF.

Esta auditoría se realizó con base en esa estrategia y se llevó a cabo conjuntamente con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas, se consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización.

## **Resultados**

### **Capacidad Institucional**

1. Con base en el cuestionario aplicado al municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, se verificó la existencia de un área encargada de promover, constituir y apoyar la formación de asambleas de beneficiarios del FISM-DF, denominada Coordinación de Infraestructura, cuya estructura organizacional se encuentra en la Dirección de Planeación, y dispone de 5 personas encargadas de la participación social en el FISM-DF, como se mostró en la relación de personal.

En 2015, dicha área dispuso de un Plan de Desarrollo Municipal en el que se señala la integración de asambleas de obra y la priorización urbana y rural; sin embargo, no señala las acciones que se realizarán para llevar a cabo esta integración y se menciona que habrá un reporte anual, no obstante, este no fue entregado. El municipio indicó que en 2016 la SEDESOL entregó oficios para promover la participación social en el FISM-DF; sin embargo, para 2015 no recibió apoyo por parte de esta secretaría; el municipio también señaló que recibió apoyo de la Delegación de Planeación, región XV Meseta Comiteca Tojolabal (Gobierno del Estado), pero no existió evidencia de ello.

El Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, se realice un programa de trabajo relacionado con las actividades para promover la participación social en el FISM-DF, principalmente con las actividades para promover y dar

seguimiento a las asambleas de barrio de las obras financiadas con recursos del FISM-DF, con lo que se atiende lo observado.

### **Integración y Operación**

**2.** El municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, presentó una relación de 58 obras (4 continuaban en proceso, 53 estaban terminadas y una se encontraba suspendida) y 1 acción.

Del total de obras, el 94.8% dispuso de una asamblea, como lo respalda su acta de constitución; sin embargo, en 48 actas (82.8%) no se identificó la obra a la que pertenece a la asamblea, en 7 actas (12.0%) se integró a la asamblea y se pudo identificar la obra a la que pertenece a la asamblea; y de 3 obras (5.2%) se presentó justificante para no integrar una asamblea.

Como parte complementaria de esta auditoría, se entrevistó a 19 asambleas de barrio. La totalidad de ellas manifestó que se constituyó la asamblea y firmaron el acta de constitución, de los que sólo 11 disponen de una copia de ésta.

El Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, en todas las obras realizadas del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM-DF) se integre una asamblea de barrio y que se especifiquen las obras que esta asamblea revisará por año, con la finalidad de que los integrantes tengan conocimiento de las obras que van a revisar en cada año y tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

**3.** Mediante la revisión de los cuestionarios aplicados a 19 integrantes de las asambleas de barrio, 16 de éstos informaron que sus principales actividades consistieron en el seguimiento y vigilancia; 1, seguimiento y vigilancia, y promoción del trabajo comunitario; 1, seguimiento y vigilancia, promoción tanto del trabajo comunitario y de la aportación económica; y 1, seguimiento y vigilancia, y promoción de aportación económica.

Respecto de las actividades desarrolladas para el cumplimiento de sus funciones, 5 asambleas realizaron sesiones de trabajo; 1 asamblea realizó sesiones de trabajo y utilizó bitácoras de supervisión; 2 asambleas realizaron bitácoras de supervisión; 6 asambleas realizaron sesiones de trabajo y firmaron el acta de entrega-recepción; y 5 asambleas solo firmaron el acta de entrega-recepción. Al respecto, el área encargada de la participación social del FISM-DF en el municipio, entregó como evidencia de la participación de las asambleas en los distintos procesos del FISM-DF, sólo 47 actas de entrega-recepción con la firma del representante de la asamblea (5 obras sin acta de entrega-recepción; 5 actas de entrega-recepción no fueron firmadas por los representantes de la asamblea, y 1 obra que tuvo acta de entrega-recepción pero no fue firmada por ningún representante de la asamblea).

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, instruyó al Director de Obras Públicas Municipales para que, en lo sucesivo, se disponga de todas las actas de entrega-recepción con las firmas de los representantes de la asamblea, la cual debe coincidir con la firma del acta de instalación, en todas las obras terminadas, con la finalidad de tener evidencia de la participación de las asambleas en los distintos procesos del FISM-DF. En el caso de que por fuerza mayor un integrante de la asamblea deje de ejercer sus funciones, se deberá integrar

como anexo a la Acta de instalación de Asamblea de Barrio el registro de los nuevos integrantes indicando nombre, firma y su identificación oficial, con lo que se atiende lo observado.

4. El municipio manifestó que registró las actividades y observaciones de las asambleas de manera manual y presentó la petición de una asamblea sobre el cambio de metas en una obra; sin embargo, esta petición no es un seguimiento de las actividades y observaciones cotidianas realizadas por las asambleas.

Por otra parte, el municipio mediante oficio s/n del 15 de agosto del 2016 signado por el ex-Director de Planeación del municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, informó que el seguimiento de las actividades de las asambleas lo realizó de manera cotidiana y por diferentes áreas del municipio, mediante la integración de las asambleas y que proporcionó, mediante el área de Planeación Municipal, información sobre la obra, por medio de un consenso donde se priorizan las obras, asimismo, mediante la Contraloría Interna del municipio en conjunto con la asamblea realizaron la supervisión y control de la obra o proyecto y al finalizar la obra la Dirección de Planeación y la Asamblea de Barrio organizan la inauguración de la obra; no obstante lo mencionado en el oficio, el municipio no presentó evidencia del seguimiento que se realiza de las asambleas, no hay un registro ni un reporte de dicho seguimiento, ya que el acta de re priorización de obras y proyectos para el periodo 2015 del COPLADEM municipal, entregada, se refiere sólo a las etapas de identificación, selección y priorización de las propuestas de inversión y no menciona las actividades realizadas por los comités ni el seguimiento que el municipio dio a éstas.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, se disponga de evidencia de que el municipio realiza el seguimiento de las actividades de las asambleas de barrio, mediante el registro de sus actividades al inicio, de manera intermedia y al finalizar la obra, y se genere un informe de resultados sobre dicho seguimiento y éste se comparta con la SEDESOL; lo anterior con la finalidad de evitar observaciones de auditoría y tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

#### **Capacitación y Asistencia**

5. El municipio manifestó que otorgó capacitación a las asambleas al momento de constituirse y como evidencia de ello presentó actas constitutivas de asamblea de barrio; sin embargo, el 52.6% de las asambleas entrevistadas manifestaron que no recibieron capacitación; asimismo, 10 asambleas mencionaron que recibieron información sobre características técnicas de la obra y metas físicas; 5 solamente sobre características técnicas de la obras; 1 manifestó que recibió información sobre características técnicas de la obra y presupuesto; 1 manifestó que recibió información de presupuesto y metas, y 2 manifestaron no haber recibido ninguna información.

Por lo tanto la falta de capacitación y de entrega de información sobre las obras que tenían que revisar, a las asambleas de barrio, incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez instruyó al Director de Planeación para que, en lo

sucesivo, a todas las asambleas de barrio de las obras financiadas con recursos del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) se les entregue copia del acta de instalación en la que se señalan las funciones de sus integrantes, además se expliquen los alcances de su funcionamiento y se disponga de evidencia, mediante firmas de los representantes de las asambleas, de la asistencia a dicha capacitación; así como tener evidencia, mediante firma de los representantes de los comités de haber recibido copia de la información de la obra (características técnicas, presupuesto y metas físicas), con lo que se atiende lo observado.

### **Mecanismos de Atención de Quejas, Denuncias y Sugerencias**

6. El municipio manifestó que para captar, atender y dar seguimiento a las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas, lo realiza de manera personal y presentó una solicitud de cambio de metas en una obra, realizada por una asamblea y el oficio con el que dio atención a la petición de la asamblea, signado por el Director de Obras Públicas Municipales; sin embargo, no existe un mecanismo formal en el que se registre la captación y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas.

Al respecto, de los 19 integrantes de las asambleas de barrio encuestados, 6 manifestaron que conocen la línea telefónica como mecanismo de atención de sus quejas, denuncias y sugerencias; 5 indicaron que conocen la manera escrita o verbal; 2 conocen la línea telefónica y de forma verbal o escrita; y 6 indicaron que no conocen ningún mecanismo para expresar sus inquietudes.

Adicionalmente, durante el proceso de vigilancia de las obras, de las 19 asambleas entrevistadas, 11 indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente; 3 mencionaron que la obra no se realizó adecuadamente (las principales deficiencias señaladas, fueron que la obra ampliación de red de drenaje sanitario de la ranchería Cash no se encuentra finalizada, que en la obra ampliación de red de drenaje sanitario en la colonia Colinas del Sol las descargas se hicieron pero le faltó ponerle el servicio); además, 5 señalaron que no operó la obra.

De la pregunta, en caso de que la obra no se haya realizado, no opere u opere con deficiencias, ¿lo reporto al municipio? 9 indicaron que la obra se realizó y operó adecuadamente, 5 señalaron que reportaron las deficiencias al municipio (2 fueron de manera personal, 1 por perifoneo, 1 por reporte escrito y 1 no señaló porque medio); además, 5 contestaron que no reportaron las deficiencias.

Respecto de la respuesta que dio el municipio al reporte de las irregularidades de las obras; 7 indicaron que la respuesta obtenida fue satisfactoria, 6 respondieron que no fue satisfactoria y 6 asambleas señalaron que la obra se realizó y operó adecuadamente.

Por lo tanto, las asambleas de barrio no identifican de manera clara un mecanismo implementado por el municipio para captar y atender sus quejas, denuncias y sugerencias y por ello no reportan las irregularidades, lo que incumplió con la normativa establecida.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, instruyó al Contralor Interno Municipal para que, en lo sucesivo, se implemente y opere mecanismos y acciones formales de captación, registro y seguimiento de las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas de barrio de las obras del FISM-DF. Lo anterior, con la finalidad de evitar observaciones de auditoría y tener

un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

### **Transparencia y Difusión**

7. Con base en la consulta directa realizada a 19 integrantes de las asambleas de barrio, 12 indicaron que el municipio les dio a conocer el resultado de sus actividades (7 indicaron mediante reportes escritos; 1 mediante reporte escrito e internet; 1 por medio de asambleas y 3 de manera verbal); no obstante, el municipio no presentó evidencia de que haya difundido las actividades y logros realizados por las asambleas, por lo que se incumplió con la normativa.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, se difundan las actividades y logros realizados por las asambleas y tener evidencia de dicha difusión, con lo que se atiende lo observado.

### **Evaluación de la Gestión**

8. El municipio manifestó que no contempló la existencia de una área a nivel dirección o coordinación que tuviera dentro de sus actividades el seguimiento y evaluación de las asambleas de obras del FISM-DF, por lo que no realizó evaluaciones al desempeño de los logros de las asambleas.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, se evalúe el desempeño de las asambleas y se disponga de evidencia de ello, esto con la finalidad de subsanar las debilidades del control interno y dar cumplimiento con eficacia y efectividad a los objetivos y metas del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y contribuir así al desarrollo de mejores prácticas gubernamentales, con lo que se atiende lo observado.

### **Fortalezas y Debilidades**

9. De acuerdo con la documentación, entregada y analizada, para los trabajos de auditoría de la Participación Social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal del municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, se determinó que la figura de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal denominada asamblea de barrio tuvo fortalezas y debilidades, las cuales se mencionan a continuación:

#### **FORTALEZAS**

- El municipio cuenta con el área de Coordinación de Infraestructura de la Dirección de Planeación, para promover la participación social en el FISM-DF.
- El municipio presentó un tríptico para invitar a la población a la formación de las asambleas de obra.
- En las actas de instalación de la asamblea de barrio se especifican las actividades a realizar de los integrantes que en ellas participan.

- El municipio presentó un oficio en el que dio seguimiento a la petición de una asamblea.

#### DEBILIDADES

- El municipio no realizó un plan de trabajo relacionado con la participación social en el FISM-DF
- No existió evidencia de elementos que promuevan la constitución de Asambleas.
- En el 5.2% de las obras no se dispuso de una asamblea; así también en el 82.8% de las actas no se identificó la obra a la que pertenece la asamblea.
- El municipio no registró, no reportó ni dio seguimiento a las actividades realizadas por las asambleas de barrio del FISM-DF.
- El municipio no dispuso de otros elementos que evidencien la participación de los asambleas en los distintos procesos del FISM-DF más que las actas de entrega-recepción y en el 19.0 % de las obras no participó algún representante de la asamblea en la firma del acta entrega-recepción de la obra.
- El 52.6% de las asambleas encuestadas consideraron que no recibieron capacitación y no se entrega información respecto de la obra que revisan.
- El municipio no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y atender las quejas, denuncias y sugerencias de las asambleas de barrio del FISM-DF.
- El municipio no difundió las actividades y logros realizados por las asambleas de barrio del FISM-DF.
- El municipio no evaluó el desempeño de las asambleas de barrio del FISM-DF.

En conclusión, la participación social en el ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal para el municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas, tuvo avances ya que dispuso del área de Coordinación de Infraestructura de la Dirección de Planeación para promover la participación social en el FISM-DF, se presentó un tríptico para invitar a la población a la formación de las asambleas de obra, así también en las actas de instalación de la asamblea de barrio se especificaron las actividades a realizar de beneficiarios que en ellas participan y también presentó un oficio en el que dio seguimiento a la petición de una asamblea.

No obstante, lo anterior, el municipio presentó áreas de mejora ya que no realizó un plan de trabajo relacionado con la participación social en el FISM-DF, no hubo evidencia de elementos que promuevan la constitución de asambleas; en el 5.2% de las obras no se dispuso de una asamblea y en el 82.8% de las actas no se identificó la obra a la que pertenece la asamblea, el municipio no dispuso de otros elementos que evidencien la participación de las asambleas en los distintos procesos del FISM-DF más que las actas de entrega-recepción, al respecto, en el 19.0 % de las obras no participó algún representante de la asamblea en la firma del acta entrega-recepción de la obra; el 52.6% de asambleas encuestadas consideraron que no

recibieron capacitación y el municipio no entregó a las asambleas información técnica de la obra.

Por otra parte, el municipio no registró, no reportó y no dio seguimiento a las actividades realizadas por las asambleas, no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y atender las quejas, denuncias y sugerencias; no difundió sus actividades y logros realizados y no evaluó su desempeño de las asambleas de barrio del FISM-DF.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, el Presidente Municipal de Comitán de Domínguez, Chiapas, instruyó al Director de Planeación para que, en lo sucesivo, en relación con el desempeño evaluado de las asambleas y considerando las debilidades detectadas en el transcurso de la auditoría se fortalezcan cada una de éstas y se disponga de evidencia de las acciones corregidas. Esto con la finalidad de tener un mejor desempeño de la participación social en el municipio, con lo que se atiende lo observado.

### ***Consecuencias Sociales***

Las insuficiencias determinadas en el proceso de participación social en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal en los entes fiscalizados, no permitieron que la participación de los beneficiarios de las obras y acciones, organizados en comités de obra, tuviera la cobertura y alcance de actuación previstos por la normativa, a efecto de apoyar el logro de los objetivos de los programas con los cuales se vinculan, vigilar y dar seguimiento a su gestión y resultados, y coadyuvar a su desarrollo eficiente y transparente.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 9 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación revisó coordinadamente con el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Chiapas la integración y operación de las asambleas de barrio de 58 obras financiadas con recursos del FISM-DF y se realizó una entrevista a una muestra de 19 asambleas de barrio del FISM-DF.

Al respecto, el municipio dispuso de la Coordinación de Infraestructura de la Dirección de Planeación para promover la participación social en el FISM-DF. En el 2015, el municipio dispuso del Plan de Desarrollo Municipal en el que se señala la integración de asambleas de obra y la priorización urbana y rural.

Las asambleas están constituidas en 55 obras realizadas con el FISM-DF, pero de éstos, sólo 47 participaron en los distintos procesos del FISM-DF como lo demuestran la firma de actas de entrega-recepción con la firma de un representante de la asamblea.

El municipio no realizó un plan de trabajo relacionado con la participación social en el FISM-DF, no hubo evidencia de elementos que promuevan la constitución de asambleas; el municipio no dispuso de otros elementos que evidencien la participación de las asambleas en los distintos procesos del FISM-DF; las asambleas encuestadas consideraron que no recibieron capacitación y el municipio no entregó a las asambleas información técnica de la obra.



Por otra parte, el municipio no registró, no reportó y no dio seguimiento a las actividades realizadas por las asambleas, no dispuso de un mecanismo formal para captar, registrar y atender las quejas, denuncias y sugerencias; no difundió sus actividades y logros realizados y no evaluó su desempeño de las asambleas de barrio del FISM-DF.

En conclusión, el municipio cumplió parcialmente con las disposiciones normativas referentes a promover, respecto del FISM-DF, 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.

### ***Apéndices***

#### ***Áreas Revisadas***

Coordinación de Infraestructura de la Dirección de Planeación del municipio de Comitán de Domínguez, Chiapas.

#### ***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.