

Municipio de Cajeme, Sonora

Recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal

Auditoría Financiera con Enfoque de Desempeño: 15-D-26018-14-1380

1380-DS-GF

Alcance

	INGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	34,488.0
Muestra Auditada	34,488.0
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 426,542.6 miles de pesos transferidos durante el ejercicio 2015 al estado de Sonora, a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), se verificó la aplicación de los recursos asignados al municipio de Cajeme, Sonora, que ascendieron a 34,488.0 miles de pesos. De éstos, se seleccionaron para su revisión física y documental el 100.0% de los recursos asignados.

Antecedentes

En el marco del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) suscribió convenios de coordinación y colaboración con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), con el objeto de 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 la Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora; se consideró el marco jurídico de la ASF y se desarrolló en un ambiente de estrecha coordinación con esa entidad de fiscalización, quien de manera específica participó de todos los procedimientos de auditoría.

Resultados

Control interno

1. Se analizó el control interno instrumentado por los ejecutores de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) 2015, con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI), emitido por la Auditoría Superior de la Federación; para ello, se aplicó un cuestionario de

control interno y se evaluó la documentación comprobatoria con la finalidad de contribuir proactiva y constructivamente a la mejora continua de los sistemas de control interno implementados.

Después de analizar las evidencias y las respuestas, los resultados más relevantes de la evaluación arrojaron fortalezas y debilidades en la gestión del fondo, entre las que destacan las siguientes:

FORTALEZAS

Ambiente de Control

- El municipio dispone de normas generales en materia de control interno que evalúan su diseño, implementación y eficacia, con el objetivo de coadyuvar con el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.
- El municipio realizó acciones que forman parte de la responsabilidad de supervisión y vigilancia del control interno.
- Se realizaron acciones que forman parte del establecimiento de una estructura orgánica, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las diferentes áreas o unidades administrativas.
- El municipio realizó acciones para comprobar el establecimiento de políticas sobre la competencia profesional del personal, así como de su reclutamiento, selección, descripción de puestos y su evaluación.

Administración de Riesgos

- El municipio realizó acciones para comprobar el correcto establecimiento de los objetivos y metas institucionales, así como, la determinación de la tolerancia al riesgo.
- Se estableció una metodología de administración de riesgos de corrupción; la obligatoriedad de realizar la revisión periódica de las áreas susceptibles a posibles actos de corrupción en la institución.

Actividades de Control

- Se establecieron controles para asegurar que se cumplan los objetivos de su Plan de Desarrollo Municipal / Plan o Programa Estratégico o documento análogo.
- El municipio realizó acciones para comprobar que se establecieron actividades de control para las tecnologías de la información y comunicaciones.

Información y Comunicación

- El municipio realizó acciones para comprobar que se tienen los medios y mecanismos para obtener información relevante y de calidad.
- Se tienen líneas adecuadas de comunicación interna.

Supervisión

- El municipio realizó acciones para comprobar que dispone de políticas y procedimientos para la supervisión de control interno.

DEBILIDADES

Ambiente de Control

- El municipio no realizó acciones para comprobar su compromiso con los valores éticos, como la emisión de códigos de ética y conducta o de un mecanismo de denuncia de posibles actos contrarios a la ética y conducta institucional, entre otros.

Administración de Riesgos

- El municipio no realizó acciones para comprobar que los objetivos y metas se dan a conocer a los titulares o responsables de su cumplimiento, así como, no contar con un comité de administración de riesgos debidamente formalizado, y carecer de una metodología de administración de riesgos, que sirva para identificar, evaluar, administrar y controlar los riesgos que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

Actividades de Control

- No se estableció un programa para el fortalecimiento del Control Interno de los procesos sustantivos y adjetivos relevantes de la institución, ni se, definieron las atribuciones y funciones del personal de las áreas y unidades administrativas que son responsables de los procesos y por último no se definió la obligación de evaluar y actualizar periódicamente las políticas y procedimientos.

Una vez analizadas las evidencias documentales proporcionadas por la entidad fiscalizada, relativas a cada respuesta del Cuestionario de Control Interno y aplicado el instrumento de valoración determinado para la revisión se obtuvo un promedio general de 80 puntos de un total de 100, lo que ubica al municipio de Cajeme, Sonora, en un nivel Alto.

En razón de lo expuesto, la Auditoría Superior de la Federación considera que la entidad fiscalizada dispone de estrategias y mecanismos de control adecuados sobre el comportamiento de las actividades que se realizan en la operación, los cuales garantizan el cumplimiento de los objetivos de la observancia de la normativa y la transparencia, lo que le permite tener un sistema de control interno fortalecido, que consolida la cultura en materia de control y la administración de riesgos.

Transferencia de recursos

2. El Gobierno del estado de Sonora enteró en los primeros 10 meses del año por partes iguales y de acuerdo con el calendario establecido, los 34,488.0 miles de pesos asignados al municipio de Cajeme, Sonora, para el FISMDF 2015; asimismo, se constató que el municipio utilizó una cuenta bancaria productiva para la administración de los recursos del FISMDF y sus rendimientos financieros que ascendieron a 6.2 miles de pesos incluidos los 0.3 miles de pesos correspondientes al retraso por cinco días de la ministración correspondiente al mes de enero transferidos por el Gobierno del Estado.

3. El municipio no utilizó una cuenta bancaria específica para la administración de los recursos del fondo de 2015, ya que se realizó un depósito de la cuenta de recursos propios por 4.8 miles de pesos para cubrir comisiones bancarias.

El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del municipio de Cajeme, Sonora, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que, en su gestión, no utilizaron una cuenta bancaria específica para la administración de los recursos del FISMDF 2015 y, para tales efectos, radicó el asunto al expediente núm. OP-224/12-09-2016, por lo que se da como promovida esta acción.

Registros contables y documentación soporte

4. Con la revisión de las pólizas de egresos y de su documentación justificativa y comprobatoria del gasto en el marco del FISMDF 2015, se comprobó que las operaciones realizadas con recursos del fondo se encuentran registradas y controladas en la contabilidad del municipio, y disponen de la documentación justificativa y comprobatoria del gasto; además, se encuentra cancelada con la leyenda "Operado", se identifica con el nombre del fondo y reúne los requisitos fiscales.

Revisión de la implantación de normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC)

5. Para evaluar los avances en el proceso de armonización contable, el Consejo Nacional de Armonización Contable elaboró Guías de Cumplimiento, documentos que permiten realizar un autodiagnóstico para identificar las principales debilidades e incumplimientos en el proceso.

En el ejercicio fiscal 2015, los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes deben dar respuesta a 3 guías que incorporan 132 obligaciones normativas derivadas de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de las Normas que de ella se resultan, y que fueron emitidas en el periodo 2009-2015 por el Consejo Nacional de Armonización Contable, CONAC; considerando su relevancia en la elaboración de estados financieros, se tomó una muestra de 91 obligaciones previstas en la ley y su reforma, y como resultado de este análisis se determinó que el municipio de Cajeme, Sonora, implantó el 98.9% de disposiciones en tiempo y forma, con un cumplimiento razonable el objetivo de armonización contable.

Destino de los recursos

6. Al municipio de Cajeme le fueron entregados 34,488.0 miles de pesos del FISMDF 2015, y durante su administración se generaron intereses por 6.2 miles de pesos y un depósito adicional de 4.8 miles de pesos, por lo que el total disponible para el ejercicio fiscal 2015 fue de 34,499.0 miles de pesos. De estos recursos, se constató que al 31 de Diciembre del 2015 pagó 34,368.5 miles de pesos que representaron el 99.6% del disponible, y se determinó un subejercicio a este corte del 0.4%, que equivale a 124.0 miles de pesos no ejercidos a los objetivos del fondo, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, en tanto que, al 30 de abril de 2016, el municipio gastó 34,499.0 miles de pesos que representaron el 100.0% del disponible.

DESTINO DE LOS RECURSOS AL 30 DE ABRIL DE 2016
(Miles de pesos)

Concepto/Rubro o Programa	Núm. de obras y acciones	Pagado	% vs. Pagado	% vs. disponible
INVERSIONES APLICADAS A LOS OBJETIVOS DEL FONDO				
Agua Potable	9	18,030.1	52.3	52.3
Urbanización	2	5,150.9	14.9	14.9
Electrificación rural y de colonias pobres	3	7,235.5	21.0	21.0
Infraestructura básica del sector salud y educativo	5	2,471.4	7.2	7.2
Otros Proyectos	1	505.0	1.5	1.5
Retenciones		182.0	0.5	0.5
SUBTOTAL	20	33,574.9		97.4
Gastos Indirectos		913.7	2.6	2.6
TOTAL PAGADO	20	34,488.6	100.0	100.0
Comisiones Bancarias		10.4		0.0
TOTAL DISPONIBLE	20	34,499.0		100.0

FUENTE: Registros contables, estados de cuenta bancarios y expedientes del gasto.

7. El municipio invirtió el 64.3% (22,168.8 miles de pesos) de los recursos asignados del FISDMF 2015 para la atención de las Zona de Atención Prioritaria Urbanas, porcentaje mayor que el mínimo requerido en virtud de que el porcentaje del PIZUi determinado mediante la fórmula contemplada en los lineamientos para la operación del FAIS fue de 6.2%.

8. El municipio destinó el 74.7% de los recursos asignados del FISDMF de 2015 (25,770.7 miles de pesos) en 13 obras de incidencia directa, por lo que cumplió con el porcentaje mínimo establecido en los lineamientos del FAIS de invertir por lo menos 70.0% de los recursos del fondo.

9. El municipio destinó el 22.1% de los recursos asignados del FISDMF de 2015 (7,622.3 miles de pesos) en 7 obras y acciones de incidencia complementaria y no realizó proyectos especiales, por lo que no excedió el porcentaje permitido que es del 30.0%, ni el 15.0% en el caso de los proyectos de infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas al destinar sólo el 14.9%, ni utilizó hasta un 15.0% adicional para dicha infraestructura, en caso de que ésta se hubiese dañado por un desastre natural en el ejercicio fiscal actual o en el inmediato anterior, por lo que no fue necesario que dispusiera de declaratoria de emergencia de la Secretaría de Gobernación o de un dictamen de protección civil de la entidad que avalara dicha situación, como se indica a continuación.

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR TIPO DE CONTRIBUCIÓN AL 30 DE ABRIL DE 2016
(Miles de pesos)

Tipo de Contribución	Núm. de Obras y acciones	Importe Pagado	% del fondo asignado
Infraestructura carretera, caminos, pavimentación, revestimiento, guarniciones y banquetas	2	5,150.9	14.9
Complementarios	5	2,471.4	7.2
Total	23	7,622.3	22.1

FUENTE: Estados de la cuenta bancaria del FISMDF y expedientes de obra pública.

Transparencia del ejercicio de los recursos

10. El municipio no reportó el primer y tercer trimestres de los indicadores de desempeño sobre el fondo y el tercer trimestre del Formato Avance Financiero, por lo que dichos informes trimestrales tampoco se publicaron en sus órganos locales oficiales de difusión ni en su página de internet.

El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del municipio de Cajeme, Sonora, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que en su gestión, no reportaron el primer y tercer trimestres de los indicadores de desempeño sobre el fondo y el tercer trimestre del Formato Avance Financiero, por lo que dichos informes trimestrales tampoco se publicaron en sus órganos locales oficiales de difusión ni en su página de internet y, para tales efectos, radicó el asunto al expediente núm. OP-224/12-09-2016, por lo que se da como promovida esta acción.

11. Con el análisis de la información reportada en el Sistema de formato Único, mediante el Formato Avance Financiero, se determinó que no coincide con la información financiera de la entidad al cierre del ejercicio, 31 de diciembre de 2015 con lo reportado a la SHCP, ya que en el primero se reportaron 34,483.5 miles de pesos y en la segunda 34,368.5 miles de pesos, por lo que 115.0 miles de pesos se reportaron como pagados sin haber salido de la cuenta bancaria.

El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del municipio de Cajeme, Sonora, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que, en su gestión, no conciliaron la información financiera del municipio con la reportada a la SHCP en el Sistema de Formato Único y, para tales efectos, radicó el asunto al expediente núm. OP-224/12-09-2016, por lo que se da como promovida esta acción.

12. El municipio no proporcionó información mediante la cual se pudiera verificar que dispuso de un Plan Anual de Evaluación y no realizó la evaluación del desempeño del FISMDF, establecida por la normativa.

El Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del municipio de Cajeme, Sonora, inició el procedimiento para determinar posibles responsabilidades administrativas de servidores públicos que, en su gestión, no proporcionaron información mediante la cual se pudiera verificar que dispuso de un Plan Anual de Evaluación y no realizó la evaluación del desempeño

del FISMDf, establecida por la normativa y, para tales efectos, radicó el asunto al expediente núm. OP-224/12-09-2016, por lo que se da como promovida esta acción.

Obras y acciones sociales

13. Con la revisión de los 15 expedientes técnico-unitarios de las obras ejecutadas con recursos del FISMDf 2015 que conformaron la muestra de auditoría, se comprobó que las obras se adjudicaron y contrataron de conformidad con la normativa aplicable y, en los casos de excepción a la licitación, se dispuso de la justificación y del soporte suficiente; asimismo, se constató que las obras están amparadas en un contrato que está debidamente formalizado por las instancias participantes.

14. Con la revisión de los 15 expedientes técnico-unitarios de las obras ejecutadas con recursos del FISMDf 2015 que conformaron la muestra de auditoría, se comprobó que los contratistas garantizaron mediante fianzas los anticipos otorgados, el cumplimiento de los contratos y los vicios ocultos al término de la obra; además, se constató que los conceptos de obra presentados en las estimaciones corresponden con los números generadores, los pagos realizados están soportados con las facturas y los anticipos fueron amortizados en su totalidad; asimismo, se comprobó que las obras se concluyeron en los plazos contratados, operan adecuadamente y cumplen con las normas y especificaciones de construcción requeridas.

Desarrollo institucional

15. El municipio no destinó recursos del FISMDf 2015 para el Programa de Desarrollo Institucional.

Gastos indirectos

16. El municipio destinó 913.7 miles de pesos para gastos indirectos, inversión que representó el 2.7% de los recursos asignados, por lo que no rebasó el porcentaje del 3.0% establecido en la Ley de Coordinación Fiscal; aunado a lo anterior, se comprobó que los proyectos financiados en este concepto correspondieron al catálogo establecido en los Lineamientos Generales de FAIS y se vinculan de manera directa con la verificación y seguimiento de las obras y acciones pagas con el fondo.

Cumplimiento de objetivos y metas

17. Al municipio le fueron transferidos por el fondo un total de 34,488.0 miles de pesos, y el nivel del gasto al 31 de diciembre de 2015 fue del 99.7%, es decir, a esta fecha el municipio no gastó 119.4 miles de pesos, en tanto que a la fecha del corte de la revisión, 30 de abril de 2016 se había ejercido el 100.0% de los recursos transferidos.

Del total pagado con el fondo, se destinó el 96.8% (33,393.0 miles de pesos) para la atención de los grupos de población en condiciones sociales más desfavorables, en virtud de que se aplicaron en las Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) definidas por la SEDESOL, a la población en pobreza o atendieron a las localidades que presentaron los dos más altos grados de rezago social en el municipio.

Respecto a la planeación de las inversiones del fondo y considerando el catálogo de proyectos establecido por la SEDESOL, el municipio destinó a los programas de agua potable y

electrificación un total 25,265.6 miles de pesos, que representan el 73.3% de los recursos pagados del FISMDF, lo que permite mejoras en la calidad de vida de la población beneficiada por el fondo.

Cabe destacar que el 74.7% de lo pagado se aplicó a obras y acciones de contribución Directa, es decir, a proyectos de infraestructura social básica que contribuyen de manera inmediata a mejorar alguna de las carencias sociales relacionadas con la pobreza multidimensional, en tanto que el 22.1% de lo gastado se aplicó para proyectos de contribución complementaria, que están asociados a los proyectos de contribución directa y que son necesarios para su realización o que coadyuvan al mejoramiento de los indicadores de pobreza, rezago social y al desarrollo económico y social del municipio.

Es importante destacar que, a la fecha de la revisión y de acuerdo con los avances físicos que presentó el municipio, de las 20 obras y acciones programadas, 17 se encontraban concluidas y 3 aún no concluían.

Lo anterior, pone de manifiesto que el municipio de Cajeme, del estado de Sonora, contribuye al cumplimiento favorable de los objetivos de la política pública en materia de Desarrollo Social, debido a que el nivel de gasto a la fecha de la revisión fue del 100.0% de lo transferido, lo destinado a la población que presentaron los mayores rezagos sociales en el municipio recibieron el 96.8% de lo gastado y se destinó el 74.7% a proyectos de contribución directa.

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 FISMDF	
Indicador	Valor
I.- EFICACIA EN EL CUMPLIMIENTO DEL PROGRAMA DE INVERSIÓN Y EN LAS METAS	
I.1.- Nivel de gasto al 31 de diciembre de 2015 (% pagado del monto asignado)	99.7
I.2.- Nivel de gasto a la fecha de la auditoría (30 de abril de 2016) (% pagado del monto asignado)	100.0
II.- IMPACTO Y CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DEL FISMDF	
II.1.- Inversión ejercida en las ZAP (% pagado del monto asignado)	64.3
II.2.- Inversión ejercida en obras y acciones que no beneficiaron directamente a grupos de población en rezago social y pobreza extrema.	0.0
II.3.- Inversión ejercida en obras y acciones que no se encuentran en el Catálogo definido por la SEDESOL (% pagado del monto asignado), ni se relacionan con los rubros establecidos en la LCF	0.0
II.4.- Porcentaje del Fondo destinado a infraestructura social básica (% pagado del monto asignado)	73.3
II.5.- Porcentaje del Fondo aplicado a proyectos de contribución Directa (% pagado del monto asignado)	74.7
II.6.- Porcentaje del Fondo aplicado a proyectos de contribución Complementaria y Especiales (% pagado del monto asignado)	22.1

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 4 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 una muestra de 34,488.0 miles de pesos, que representó el 100.0% de los recursos transferidos al municipio de Cajeme, Sonora, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF); la auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable.

Al 31 de diciembre de 2015, el municipio gastó el 99.7% de los recursos transferidos y al cierre de la auditoría (30 de abril de 2016) el 100.0%, lo que favoreció que los recursos llegaran oportunamente a los beneficiarios del fondo.

En el ejercicio de los recursos el municipio incurrió en inobservancias de la normativa, principalmente en materia de transferencia de recursos y transparencia, respecto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley de Coordinación Fiscal, que no generaron daño o perjuicio a la hacienda Pública Federal; y las observaciones fueron atendidas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

El municipio dispone de un adecuado sistema de control interno que le permite identificar y atender los riesgos que apoyan el cumplimiento de los objetivos del FISMDF, la observancia de su normativa y el manejo ordenado, eficiente y transparente de los recursos.

Se determinaron incumplimientos en las obligaciones de transparencia sobre la gestión del FISMDF, ya que el municipio no proporcionó a la SHCP los informes trimestrales primero y tercero previstos por la normativa sobre el ejercicio y destino de los recursos; y no se dispuso de un Programa Anual de Evaluaciones ni se realizaron evaluaciones sobre los resultados del fondo, lo cual no permitió al municipio conocer sus debilidades y áreas de mejora.

Los objetivos y metas del fondo se cumplieron, en lo general, satisfactoriamente, ya que el municipio invirtió los recursos aportados para la atención de la población objetivo del FISMDF, en virtud de que se destinó a localidades que están integradas a las zonas de atención prioritaria Urbanas el 64.3% de los asignados, cuando el porcentaje mínimo es del 6.2% y el 32.5% a la población en pobreza extrema; aunado a lo anterior, estos recursos se destinaron a proyectos que están considerados en los lineamientos establecidos por la SEDESOL o que cuentan con la opinión favorable de esta dependencia federal para considerarse como proyectos especiales y corresponden a los rubros establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, el porcentaje de recursos que se invirtió en proyectos de incidencia directa fue del 74.7%, es decir, más de lo que se establece como mínimo en la normativa que es del 70.0% de los recursos transferidos. Cabe mencionar que en el municipio, en conjunto, se destinó el 73.3% de lo gastado en obras y acciones de Infraestructura Básica (agua potable y electrificación).

En conclusión, el municipio de Cajeme, Sonora, realizó una gestión eficiente y transparente de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).

Apéndices

Áreas Revisadas

La Tesorería Municipal y la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Ecología y Medio Ambiente del municipio de Cajeme, Sonora.

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.