

**RAMO GENERAL 23
FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y
DESARROLLO MUNICIPAL
(FOPADEM)**

Auditoría Especial del Gasto Federalizado

Febrero 2017

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	5
CAPÍTULO I	
Antecedentes	7
Aspectos Generales	7
Importancia del Fondo	7
CAPÍTULO II	
Estrategia de Fiscalización	9
Objetivo de las Auditorías	9
Criterios de Selección	9
Procedimientos de Auditoría	9
Marco Jurídico	13
Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones	14
CAPÍTULO III	
Número de Auditorías	15
Universo, Universo Seleccionado, Muestra y Alcance de la Fiscalización	15
Observaciones Formuladas y Acciones Promovidas	15
Recuperaciones Determinadas y Subejercicio	15
Errores y Omisiones de la Información Financiera	15
Principales Observaciones Vinculadas con Recuperaciones	15
Principales Observaciones no Relacionadas con Recuperaciones	16
Oportunidad en el Ejercicio del Gasto	17
Evaluación de Control Interno	18
Destino de los Recursos	18
Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados en la Gestión del Fondo	18
Evaluación de los Resultados del Fondo	19
CAPÍTULO IV	
Conclusiones	21
Recomendaciones	21
Anexos	23

PRESENTACIÓN

El presente documento tiene como objetivo aportar elementos de análisis y evaluación que coadyuvarán en las estrategias gubernamentales, impulsar y fortalecer la gestión del “Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (FOPADEM)”, para que los recursos federales que se le asignan sean utilizados eficientemente en el cumplimiento de sus objetivos. Al respecto, se presentan los principales hallazgos determinados en la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal 2015, así como una visión general de aspectos sustantivos.

En el primer capítulo, se describen los antecedentes y aspectos generales del fondo, así como su importancia financiera.

A continuación en el siguiente capítulo se señala la estrategia de fiscalización, el objetivo para la realización de las auditorías y sus criterios de selección; asimismo, se detallan los procedimientos de auditoría aplicados, el marco jurídico aplicable al fondo y el fundamento establecido por la ASF para promover acciones.

En el tercer capítulo, se describen observaciones formuladas y acciones promovidas, los principales resultados vinculados con y sin recuperaciones, la oportunidad en el ejercicio del gasto, el destino de los recursos, la evaluación del control interno, la evaluación de los resultados, entre otros aspectos.

Finalmente, en el capítulo cuarto, se presentan conclusiones y recomendaciones sobre el fondo y los resultados de su fiscalización, con el fin de impulsar el logro de los propósitos establecidos.

CAPÍTULO I

Antecedentes

En el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010, la Cámara de Diputados aprobó la creación del fondo para realizar obras de pavimentación. Posteriormente, en el PEF 2011, en su anexo 12, contempló 2,200.0 mdp para dicho fondo, cuyo nombre cambió a Fondo de Pavimentación y Espacios Deportivos para Municipios, con la finalidad de realizar obras de pavimentación y de infraestructura deportiva municipal. Asimismo, en el PEF para el Ejercicio Fiscal de 2012, en el anexo 12, Programas del Ramo General 23, Provisiones Salariales y Económicas, consideró 2,980.2 mdp incluyendo alumbrado público y rehabilitación de infraestructura para municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Este nombre se mantuvo sin cambios para los ejercicios 2013 y 2014, sólo se aumentó la asignación de recursos que alcanzó los 5,000.0 mdp. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, cambió el nombre a Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (FOPADEM), en los Anexos 20 y 20.2, relativo al Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, se estableció en el renglón de Desarrollo Regional, una asignación de 5,000.0 mdp.

Aspectos Generales del Fondo

El fondo tiene como fin fortalecer el desarrollo y la inversión en infraestructura urbana en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, mediante obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa, de acuerdo con la solicitud de apoyo correspondiente.

Los recursos son de carácter federal por lo que su aplicación y control están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento, y las demás disposiciones aplicables, de lo que corresponde a la entidad federativa evaluar y autorizar las obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa que le presenten sus municipios o demarcaciones territoriales; así como, el calendario de ejecución, de conformidad con los criterios y procedimientos que establezca la misma.

Importancia del Fondo

El total de los apoyos económicos asignados a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México, CDMX) con cargo al FOPADEM ascendió a 5,000.0 mdp, para incrementar la inversión y reducir el rezago en infraestructura en los municipios y demarcaciones territoriales beneficiados, dichos recursos representaron el 3.9% del total asignado al Ramo General 23 en el ejercicio fiscal 2015.

Los rendimientos financieros que generen los apoyos económicos entregados a los municipios o demarcaciones territoriales, por conducto de la entidad federativa, así como los recursos remanentes podrán destinarse al aumento y mejora de metas de las obras de pavimentación, espacios deportivos, alumbrado público y rehabilitación de infraestructura educativa autorizados inicialmente por la entidad federativa.

CAPÍTULO II

Estrategia de Fiscalización

Para la revisión de los fondos a través de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) diseñó una estrategia de fiscalización coordinada con las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (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 Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), por ello se optó en llevar a cabo 7 auditorías, 5 Directas-Coordinadas y 2 de manera Directa; de estas últimas, una auditoría se efectuó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Objetivo de las Auditorías

El objetivo de la auditoría practicada al FOPADEM en la SHCP consistió en fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios a través del fondo, a fin de verificar la asignación, registro y seguimiento de los mismos, así como el cumplimiento de sus metas y objetivos.

El objetivo de las auditorías practicadas al “FOPADEM” en los municipios, consistió en fiscalizar la gestión financiera de los recursos federales transferidos al municipio a través del fondo, a fin de verificar que se cumpla con lo establecido en el convenio celebrado y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Criterios de Selección

Las auditorías practicadas al fondo, se seleccionaron con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica, utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2015, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización. Asimismo, se consideró la representatividad, trascendencia estratégica y cobertura en el ejercicio y aplicación de estos recursos.

Procedimientos de Auditoría

Los procedimientos de auditoría aplicados al fondo FOPADEM a la SHCP fueron:

Gestión de recursos

- Verificar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tomó en cuenta la opinión y los proyectos comunicados en diciembre de 2014 relacionados con los recursos asignados al FOPADEM 2015 por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Asignación de recursos

- Verificar que la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) contó con las solicitudes por parte de las entidades federativas de los recursos del fondo, en hoja membretada y firmada por el o los servidores públicos facultados a más tardar el 15 de marzo de 2015.
- Verificar que los montos autorizados para el FOPADEM 2015, establecidos en el Anexo 20.2 del PEF, corresponden con los proyectos que motivaron las solicitudes remitidas por las entidades federativas y los que contiene la opinión emitida por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, así como con los establecidos en las Disposiciones del Fondo para el ejercicio fiscal 2015.

Formalización de los convenios

- Verificar que la UPCP de la SHCP, antes de la entrega de recursos, formalizó los convenios correspondientes con las entidades federativas a más tardar en el mes de marzo de 2015.

Transferencia de recursos

- Verificar que se le notificó a la SHCP la apertura de las cuentas bancarias productivas, exclusivas y específicas por parte de las entidades federativas.
- Verificar que la SHCP realizó la ministración de los recursos del FOPADEM, a las entidades federativas, en cumplimiento de lo establecido en las disposiciones del fondo y en caso de que los recursos no hayan sido convenidos ni ministrados, fueron reasignados a programas sociales y de inversión de infraestructura.
- Verificar que la UPCP recibió notificación por escrito de la entrega de los recursos al municipio o demarcación territorial del Distrito Federal (CDMX), por parte de las entidades federativas, inmediatamente después de cumplir con dicha obligación y verificar que se entregó el original del recibo oficial que acredite la entrega y recepción de los recursos en un plazo no mayor a diez días hábiles posteriores a la entrega de los recursos.

Registros contables

- Verificar que la SHCP a través de la UPCP realizó el registro contable del Presupuesto del Ramo General 23 "Previsiones Salariales y Económicas" en los que se identifiquen los recursos del FOPADEM 2015 transferidos a las entidades federativas beneficiadas.

Destino de los recursos

- Verificar mediante la información proporcionada por las entidades federativas, que los recursos transferidos a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (CDMX), se destinaron a los proyectos autorizados en las disposiciones del Fondo y determinar las diferencias en su caso.

Transparencia y rendición de cuentas

- Verificar que las entidades federativas emitieron los informes trimestrales a la SHCP.
- Verificar que la SHCP, transfirió a la Auditoría Superior de la Federación la cantidad equivalente al uno al millar del monto total asignado al fondo.
- Comprobar que la UPCP recibió la notificación por parte de la entidad federativa referente a la comprobación de la entrega de los recursos del 1 al millar a la Contraloría del Ejecutivo estatal o su equivalente de los proyectos que se ejecutaron por administración directa y 5 al millar del importe de cada estimación pagada de obras por contrato por concepto de vigilancia, inspección y control.

Cumplimiento de objetivos y metas

- Verificar que la SHCP y las entidades federativas contaron con objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y/o de gestión establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que permitieron conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y que éstos se publicaron en su página de internet.

Evaluación de control interno

- Verificar la existencia de mecanismos de control suficientes que garanticen la adecuada administración de los principales riesgos, el logro de los objetivos del fondo, la observancia de la normativa y la transparencia en el ejercicio de los recursos.

Los procedimientos de auditoría aplicados al FOPADEM a los municipios fueron:

Transferencia de recursos y rendimientos financieros

- Constatar que la SHCP ministró los recursos del fondo a la entidad federativa de acuerdo con las fechas y porcentajes establecidos en las disposiciones FOPADEM 2015; asimismo, que esta última entregó al ejecutor los recursos en un plazo no mayor de cinco días hábiles posteriores a su recepción; asimismo comprobar que entregó proporcionalmente a los municipios o demarcaciones territoriales los intereses generados por los recursos depositados por la SHCP.
- Por otra parte, verificar que la entidad federativa publicó en su página de internet la información relativa a la fecha y monto de las ministraciones incluyendo el número de identificación de la transferencia a los ejecutores dentro de los 10 días naturales a que los recursos hayan sido efectivamente depositados en la cuenta bancaria del ejecutor.
- Constatar que la entidad federativa y el ejecutor recibieron y administraron los recursos del fondo y sus rendimientos financieros en cuentas bancarias productivas, específicas y exclusivas, que no depositaron remanentes de otros ejercicios y que no se transfirieron recursos entre fondos o programas o a cuentas bancarias en las que se administraron otro tipo de recursos.

- Adicionalmente que el ejecutor informó a la entidad federativa sobre la cuenta bancaria contratada para recibir los recursos de FOPADEM 2015.

Registro de los recursos

- Comprobar que las operaciones están identificadas y registradas en la contabilidad del ente auditado y que están amparadas con los documentos comprobatorios y justificativos originales que cumplen con los requisitos fiscales y que los primeros se encuentran cancelados con la leyenda Operado, nombre del fondo y año que corresponde.

Destino de los recursos

- Verificar que la Entidad Federativa presentó antes del 15 de marzo de 2015 ante la UCP de la SHCP, la solicitud de recursos del fondo; asimismo, que la UCP formalizó los convenios con las entidades federativas a más tardar en el mes de marzo de 2015.
- Adicionalmente, verificar que la entidad federativa evaluó y autorizó los proyectos aprobados.
- Verificar que los recursos del fondo se destinaron exclusivamente a la ejecución de los proyectos considerados en las disposiciones del FOPADEM, que no sufrieron modificación alguna; adicionalmente, que en ningún caso se destinaron a gasto corriente y de operación, y que los recursos que no fueron comprometidos al 31 de diciembre de 2015, se reintegraron a la TESOFE.
- Verificar que el terreno donde se realizaron construcciones con cargo al FOPADEM 2015, es propiedad de la entidad federativa o de la instancia ejecutora; asimismo, comprobar que los inmuebles rehabilitados o remodelados son públicos y no han sido otorgados en comodato.
- Verificar que los intereses generados fueron destinados al aumento y mejora de metas de los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo permitió, antes de vencer el calendario de ejecución autorizado por la entidad federativa y en caso contrario, fueron reintegrados a la TESOFE; junto con los remanentes obtenidos de la ejecución de los proyectos.
- En caso de haber ejecutado obras por administración directa, verificar que el ejecutor destinó el uno al millar del monto total de los recursos asignados, a la contraloría del ejecutivo estatal o su equivalente; asimismo, para obras por contrato, verificar que se haya retenido el 5 al millar del importe de cada una de las estimaciones de trabajado pagadas.
- Adicionalmente que la entidad federativa informó a la contraloría del ejecutivo estatal sobre la suscripción del convenio.

Obra pública

- Verificar que la obra pública ejecutada con recursos del fondo se adjudicó por licitación pública y que, en aquellos casos en los que no se sujetó al procedimiento de licitación, se acreditaron de manera suficiente los criterios en los que se sustentó la excepción; cumplieron con las bases

de licitación; están amparadas en un contrato debidamente formalizado y se expidieron las garantías por el anticipo otorgado, el cumplimiento del contrato y vicios ocultos.

- Verificar que el ejecutor realizó las obras de acuerdo con el plazo y monto pactados y que sus modificaciones estén debidamente autorizadas y en su caso, se aplicaron las penas convencionales por su incumplimiento.
- Comprobar que los pagos realizados están soportados con las facturas y estimaciones respectivas y que los anticipos otorgados se amortizaron en su totalidad en las estimaciones.
- Verificar que los precios unitarios no se incrementaron injustificadamente y corresponden a los autorizados en el catálogo de conceptos y finiquito de obra; asimismo, verificar mediante visita física, que los volúmenes de conceptos de obra pagados correspondieron a los ejecutados, que las obras están concluidas, en operación y que cumplen con las especificaciones de construcción y de calidad.

Gastos indirectos

- Comprobar que la instancia ejecutora aplicó como máximo el 2.0% del costo de la obra antes del IVA, para supervisión y control, así como para gastos de inspección y vigilancia de éstos.

Transparencia

- Verificar que la entidad federativa informó trimestralmente a la SHCP sobre el ejercicio destino, resultados obtenidos y evaluación de los recursos transferidos.
- Constatar que la entidad federativa y el ejecutor publicaron la información de los proyectos, incluyendo los avances físicos y financieros, costos unitarios, proveedores, metas y unidades de medida en su página de internet así como en otros medios accesibles al ciudadano.
- Verificar que la publicidad, documentación e información de los recursos del fondo incluyó las leyendas establecidas en las disposiciones correspondientes.
- Verificar que la aplicación de los rendimientos financieros así como las metas alcanzadas se informó a la UPCP una vez que concluyó su ejecución y que dicha información coincide con los informes trimestrales.
- Verifica que el ejecutor y la entidad federativa incluyeron en su cuenta pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al poder legislativo, la información relativa a la aplicación de los recursos objeto del convenio para el otorgamiento de subsidios.

Marco Jurídico

Los recursos federales transferidos a las entidades federativas por conducto del fondo FOPADEM, se deberán ejercer de conformidad con las disposiciones jurídicas que los sustentan, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2015.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley Federal de Derechos.
- Disposiciones para la aplicación de los recursos del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal para el Ejercicio Fiscal 2015.
- Convenios para el Otorgamiento de Subsidios.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

CAPÍTULO III

Número de Auditorías

Para el análisis integral del fondo se realizaron 7 auditorías, 6 a municipios y 1 a la SHCP, 2 fueron de manera Directa y 5 Directas-Coordinadas.

Universo, Universo Seleccionado, Muestra y Alcance De La Fiscalización

El universo asignado en 2015 al Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal (FOPADEM) fue de 5,000.0 mdp, el universo seleccionado fue de 5,000.0 mdp, que representó el 100.0% del universo asignado, asimismo, se revisó una muestra de 4,993.3 mdp, que representó el 99.9%. (Anexo 1)

Observaciones Formuladas y Acciones Promovidas

Con las revisiones practicadas, se determinaron 42 observaciones, de las cuales se solventaron 8 en el transcurso de la auditoría y quedaron 34, las cuales promovieron 109 acciones, estas corresponden a: 1 Recomendación (0.9%); 62 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (56.9%); y 46 Pliegos de Observaciones (42.2%). (Anexos 2 y 5)

Recuperaciones Determinadas y Subejercicio

Como resultado de las auditorías efectuadas, se determinaron recuperaciones por 40.7 mdp, que representaron el 0.8% del universo seleccionado y de la muestra auditada, de las cuales 0.1 mdp corresponden a recuperaciones operadas y 40.6 mdp a recuperaciones probables. (Anexo 1)

Adicionalmente se determinó un subejercicio de 230.4 mdp

Errores y Omisiones de la Información Financiera

Se determinaron errores y omisiones de la información financiera por 2.5 mdp, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (0.1%) y el (99.9%) en el municipio de Paracho, Michoacán de Ocampo, que refieren a que no se registraron operaciones contables o presupuestales, o no se presentaron evidencias de las mismas.

Principales Observaciones Vinculadas con Recuperaciones

Con la aplicación de los procedimientos de auditoría considerados en la fiscalización del Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal en la SHCP y las 6 entidades federativas, se determinaron diversos resultados con observación que implican recuperaciones, entre los más significativos están los siguientes: (Anexo 3)

- Recursos no devengados por 230.4 mdp, en 19 municipios derivados de la auditoría realizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y en los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Acapulco de Juárez, Guerrero; Paracho, Michoacán de Ocampo y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, lo que representó el 85.0% del monto observado.

- Recursos no comprometidos al 31 de diciembre de 2015, intereses y remanentes o economías derivadas de la ejecución de los proyectos no reintegrados a la TESOFE por 27.4 mdp, en 12 entidades federativas de la auditoría realizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los municipios de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; Acapulco de Juárez, Guerrero; San Nicolás de los Garza, Nuevo León, Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que representó el 10.1% del monto observado.
- Falta de acreditación de que los bienes inmuebles sean propiedad del Gobierno del estado o del municipio en las que se realizaron obras con recursos del fondo por 4.0 mdp, en el municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, lo que representó el 1.5% del monto observado.
- Volúmenes de conceptos de obra pagada no ejecutada y trabajos ejecutados con mala calidad por 3.6 mdp, en los municipios de Acapulco de Juárez, Guerrero; Paracho, Michoacán de Ocampo; San Nicolás de Los Garza, Nuevo León y Hermosillo, Sonora, lo que representó el 1.3% del monto observado.
- Pago de conceptos que no corresponden con el objeto del contrato y transferencias a otras cuentas no reintegradas a la TESOFE por 3.2 mdp, en los municipios de Paracho, Michoacán de Ocampo; San Nicolás de los Garza, Nuevo León y Hermosillo, Sonora, lo que representó el 1.2% del monto observado.
- Por falta de aplicación de penas convencionales, pagos de servicios de supervisión externa sin presentar evidencia de la realización de los trabajos, pagos de anticipo del 50.0% de una obra que se encuentra en proceso de terminación anticipada, anticipos no amortizados, retenciones del cinco al millar no enteradas a la instancia correspondiente, recursos no transferidos al ejecutor y entero en exceso a la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) por retener al contratista el dos al millar, lo que representó el 0.9% del monto observado, por un importe de 2.5 mdp, en los Municipios de Acapulco de Juárez, Guerrero; Paracho, Michoacán de Ocampo, y Hermosillo, Sonora.

Principales Observaciones no Relacionadas con Recuperaciones

Otras observaciones que aun cuando no se vinculan directamente con recuperaciones determinadas, pero que denotan alguna insuficiencia, debilidad o deficiencia en los procesos administrativos y sistemas de control, que afecta la calidad de la gestión del fondo y sus resultados, son las siguientes:

- No se abrieron cuentas bancarias productivas, específicas ni exclusivas.
- No se remitieron las notificaciones a la SHCP de las ministraciones de los recursos del fondo a los municipios beneficiados.
- Retraso en las ministraciones por parte del Gobierno del Estado.
- Se proporcionaron reportes contables y presupuestales parciales.
- Inconsistencias entre los reportes contables y presupuestales entregados.

- Se identificó la falta de calendario de ejecución de las obras autorizadas por la entidad federativa, así como autorización.
- Incumplimiento de la norma aplicable en materia de destino de los recursos.
- Falta de planeación en la ejecución de las obras lo que limitó la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos.
- No se acreditó a través del dictamen técnico que funde y motive la excepción a la licitación pública de los procesos de adjudicación de las obras públicas.
- No se acreditó la evaluación y autorización del calendario de ejecución de los contratos de obra públicas.
- Falta de supervisión en la obras ejecutadas con recursos del fondo.
- Falta de publicación en la página de internet de los ejecutores u otros medios públicos del avance e información de las obras realizadas.
- No se publicó la información relativa a la fecha y monto de las transferencias efectuadas a los municipios.
- No se ministraron los recursos del FOPADEM en tiempo y forma.
- No se reportó a la SHCP o se reportó de manera parcial la información sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos de los recursos del FOPADEM 2015 de los formatos Nivel Financiero y Gestión de Proyectos, ni se proporcionó evidencia de su población.
- No se reportó a la UPCP la comprobación de la entrega de los recursos del uno al millar a la Contraloría Estatal o su equivalente de los proyectos que se ejecutaron por administración directa y cinco al millar del importe de cada estimación pagada de obras por contrato por concepto de vigilancia, inspección y control.

Oportunidad en el Ejercicio del Gasto

Otras observaciones que aun cuando no se vinculan directamente con recuperaciones determinadas, pero que denotan alguna insuficiencia, debilidad o deficiencia en los procesos administrativos y sistemas de control que afecta la calidad de la gestión del fondo y sus resultados son las siguientes:

Al 31 de diciembre de 2015 no se devengaron 299.6 mdp, monto que representó el 6.0% del universo seleccionado y a la fecha de la auditoría 233.5 mdp, que representan 4.7% del universo seleccionado.

**FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL: FOPADEM
OPORTUNIDAD EN EL EJERCICIO DEL GASTO
CUENTA PÚBLICA 2015
(Miles de pesos)**

Entidad Federativa	Universo Seleccionado	Al 31 de Diciembre del 2015			A la Fecha de la Auditoria		
		Devengado	No Devengado (Subejercicio)*	%	Devengado	No Devengado (Subejercicio)*	%
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4,693,648.0	4,572,414.0	121,234.0	2.6	4,572,414.0	121,234.0	2.6
Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	89,910.0	0.0	89,910.0	100.0	0.0	89,910.0	100.0
Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero	24,975.0	22,602.1	2,372.9	9.5	22,602.1	2,372.9	9.5
Municipio de Paracho, Michoacán de Ocampo	17,382.6	14,187.7	3,194.9	18.4	16,731.1	651.5	3.7
Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León	105,294.6	25,395.3	79,899.3	75.9	88,928.8	16,365.8	15.5
Municipio de Hermosillo, Sonora	18,781.2	15,776.8	3,004.4	16.0	15,776.8	3,004.4	16.0
Municipio de Perote, Veracruz	50,008.6	50,008.6	0.0	0.0	50,008.6	0.0	0.0
Total	5,000,000.0	4,700,384.5	299,615.5	6.0	4,766,461.4	233,538.6	4.7

FUENTE: Elaborado con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015.

*No incluye el monto de las deducciones derivadas de otro tipo de observaciones, por lo cual no es coincidente con lo señalado en el apartado "Recuperaciones determinadas y subejercicio".

Evaluación de Control Interno

Se analizó el control interno instrumentado por uno de los ejecutores de los recursos del Fondo Pavimentación y Desarrollo Municipal 2015, con base en el Marco Integrado de Control Interno (MICI) emitido por la Auditoría Superior de la Federación; para ello, se aplicó a 1 de los 6 municipios del Fondo el 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, el cual se encuentra en un estatus bajo.

Destino de los Recursos

Con la revisión de la Cuenta Pública 2015 a los recursos federales transferidos al fondo de pavimentación y desarrollo municipal (FOPADEM), a la fecha de las auditorías se devengaron 194.0 mdp, que representan el 63.3% del universo seleccionado, que se ejerció en obra pública.

Transparencia del Ejercicio, Destino y Resultados en la Gestión del Fondo

Las entidades fiscalizadas tienen la obligación de enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos respecto de los recursos que le fueron transferidos del FOPADEM mediante el Formato Único; se determinó que cuatro municipios enviaron y publicaron la información, y dos municipios no enviaron ni publicaron la información.

Evaluación de los Resultados del Fondo

El Fondo de Pavimentación y Desarrollo Municipal no fue objeto de evaluación en materia de diseño, por lo que en el ejercicio 2015 no fue evaluado.

CAPÍTULO IV

El objetivo de este análisis es examinar los resultados obtenidos con motivo de las auditorías realizadas al FOPADEM 2015, a partir del ejercicio de los recursos, su transparencia y rendición de cuentas, la eficacia de los controles implementados en su operación, la calidad de la información reportada sobre su gestión y desempeño, entre otros aspectos, lo que permite emitir algunas consideraciones y recomendaciones, como las siguientes:

Conclusiones

- De los seis municipios revisados, en cuatro se identificaron recursos del fondo que no fueron devengados al término del ejercicio fiscal revisado, lo que significó el 83.7% del monto total observado.
- Un municipio revisado, no acreditó la propiedad de los inmuebles donde se ejecutaron las obras públicas con cargo al FOPADEM, lo cual crea incertidumbre en la inversión de los recursos federales; asimismo, en cuatro de las seis auditorías practicadas a municipios, se identificaron volúmenes de conceptos de obra pagados no ejecutados y obra con mala calidad, que constituyen el 6.1% del monto total observado.
- En tres municipios revisados, se observaron pagos de conceptos que no correspondieron con el objeto del contrato; así como transferencia de recursos del fondo a otras cuentas bancarias, sin acreditar su reintegro a la cuenta de origen o a la TESOFE, que corresponde al 2.1% del monto total observado.
- Se observa un elevado nivel de recursos del fondo comprometidos al 31 de diciembre de 2015 (debido a que la normativa aplicable a sí lo prevé); así como rendimientos financieros y economías obtenidas, sin embargo, se identificó que con corte a la fecha de las auditorías practicadas persistía dicha situación, lo cual representó el 18.3% del monto total observado.
- El fondo no dispone de indicadores que permitan medir el avance y conclusión del ejercicio de los recursos del fondo por parte de las instancias ejecutoras.
- No se llevan a cabo acciones de seguimiento respecto de la ejecución del fondo por parte de la dependencia federal normativa, con el objeto de verificar el cumplimiento de sus metas y objetivos establecidos.

Recomendaciones

- Adecuar la normativa aplicable al nuevo fondo denominado Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE), que en el ejercicio de 2016 sustituye al FOPADEM, a fin de que los recursos que no se encuentren devengados y pagados al 31 de diciembre del año que corresponda, incluyendo los rendimientos financieros que se generen, sean reintegrados a la TESOFE, con la finalidad de obtener una mayor eficiencia en el ejercicio de los recursos y brindar oportunamente los beneficios a la población objetivo.

- Fortalecer la capacidad técnica de los entes ejecutores, a fin de que los proyectos, previo a su ejecución, cumplan con todos los requisitos establecidos por la normativa, asimismo, reforzar las actividades de supervisión durante su ejecución, a fin de que las obras cumplan con las especificaciones y calidad contratadas.
- Construir indicadores de desempeño que permitan medir el cumplimiento de las metas y objetivos programados del fondo tanto a nivel local como nacional.
- Fortalecer la participación de la dependencia federal normativa, mediante mecanismos de seguimiento para verificar el adecuado ejercicio de los recursos del fondo, evitando su aplicación en fines distintos a los objetivos establecidos.
- Asimismo, se considera conveniente, se incorpore en las Disposiciones y en los convenios celebrados, la integración de un calendario que defina las fechas de inicio y término para la ejecución de los proyectos.

Se espera que estas recomendaciones permitan mejorar la operación, el ejercicio y aplicación de los recursos del FORTALECE que sustituye en 2016 al FOPADEM, todo ello en beneficio de la población objetivo.

ANEXOS

}

FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (FOPADEM)
ALCANCE DE LAS AUDITORÍAS Y RECUPERACIONES DETERMINADAS POR ENTE AUDITADO
CUENTA PÚBLICA 2015
(Miles de pesos)

Entidad Federativa Título	Universo Seleccionado	Muestra Auditada	Alcance (%)	Monto Observado	Subejercicio	Recuperaciones Determinadas		
						Totales	Operadas	Probables
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4,693,648.0	4,688,647.9	99.9	146,058.0	*121,234.0	**24,824.0	0.0	24,824.0
Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	89,910.0	89,910.0	100.0	90,208.0	89,910.0	298.0	0.0	298.0
Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero	24,975.0	23,276.7	93.2	10,533.9	2,372.9	8,161.0	0.0	8,161.0
Municipio de Paracho, Michoacán de Ocampo	17,382.6	17,382.6	100.0	4,096.5	617.8	3,478.7	0.0	3,478.7
Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León	105,294.6	105,294.6	100.0	18,635.7	16,220.5	2,415.2	0.0	2,415.2
Municipio de Hermosillo, Sonora	18,781.2	18,781.2	100.0	1,407.7	0.0	1,407.7	0.0	1,407.7
Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave	50,008.6	50,008.6	100.0	57.2	0.0	57.2	57.2	0.0
Total	5,000,000.0	4,993,301.6	99.9	270,997.0	230,355.2	40,641.8	57.2	40,584.6

Fuente: Elaborado con base en los informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015.

*Ver anexo 4.

**El importe de la SHCP se integra por las recuperaciones de los estados de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y Tamaulipas, por falta de ministración de los recursos a los ejecutores.

ANEXO 2

**FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (FOPADEM)
ACCIONES PROMOVIDAS POR ENTE AUDITADO
CUENTA PÚBLICA 2015**

Entidad Federativa	Acciones Promovidas			
	Total	R	PRAS	PO
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	79*	0	50	29
Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	3	0	1	2
Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero	11	0	3	8
Municipio de Paracho, Michoacán de Ocampo.	7	1	2	4
Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León	4	0	2	2
Municipio de Hermosillo, Sonora	3	0	2	1
Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave.	2	0	2	0
Total	109	1	62	46

FUENTE: Elaborado con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015.

R= Recomendación; PRAS= Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria; PO= Pliego de Observaciones

*Ver anexo 5.

**FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (FOPADEM)
Monto observado por concepto de irregularidad
Auditorías directas y solicitadas
Cuenta Pública 2015
(Miles de pesos)**

Concepto Observado	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Municipio de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero	Municipio de Paracho, Michoacán de Ocampo	Municipio de San Nicolás de los Garza, Nuevo León	Municipio de Hermosillo, Sonora	Municipio de Perote, Veracruz de Ignacio de la Llave	Suma
Recursos no devengados	121,234.0	89,910.0	2,372.9	617.8	16,220.5	0.0	0.0	230,355.2
Recursos no comprometidos al 31 de diciembre de 2015, y rendimientos financieros y economías no reintegrados a la TESOFE.	24,824.0	298.0	70.7	0.0	2,143.4	0.0	57.2	27,393.3
Falta de acreditación de bienes inmuebles a nombre del gobierno municipal en las que se realizaron obras con recursos del fondo.	0.0	0.0	3,954.8	0.0	0.0	0.0	0.0	3,954.8
Volúmenes de conceptos de obra pagada no ejecutada y trabajos ejecutados con mala calidad.	0.0	0.0	2,805.7	419.3	258.1	131.1	0.0	3,614.2
Pago de conceptos que no corresponden con el objeto del contrato y Transferencias a otras cuentas no reintegradas a la TESOFE.	0.0	0.0	0.0	2,956.3	13.7	202.6	0.0	3,172.6
Falta de aplicación de penas convencionales	0.0	0.0	317.7	0.0	0.0	978.7	0.0	1,296.4
Pagos de servicios de supervisión externa, sin presentar evidencia de la realización de los trabajos	0.0	0.0	499.5	0.0	0.0	0.0	0.0	499.5
Pagos de anticipo del 50% de una obra que se encuentra en proceso de terminación anticipada	0.0	0.0	489.0	0.0	0.0	0.0	0.0	489.0
Anticipo no amortizado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	95.3	0.0	95.3
Retenciones del 5 al millar no enteradas a la SFP	0.0	0.0	22.4	69.4	0.0	0.0	0.0	91.8
Recursos no transferidos al municipio ejecutor	0.0	0.0	0.0	33.7	0.0	0.0	0.0	33.7
Entero en exceso a la CMIC por retener al contratista el 2% al millar	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2
Total	146,058.0	90,208.0	10,533.9	4,096.5	18,635.7	1,407.7	57.2	270,997.0

Fuente: Elaborado con base en los informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015.

ANEXO 4

FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL (FOPADEM)
RECURSOS NO DEVENGADOS DETERMINADOS POR LA AUDITORÍA PRACTICADA A LA SHCP
CUENTA PÚBLICA 2015
(Miles de pesos)

Ente Fiscalizado	Universo Seleccionado	Recursos no Devengados	(%)
Aguascalientes	40,000.0	0.0	0.0
Baja California	107,315.0	34,314.9	32.0
Baja California Sur	101,500.0	34,008.6	33.5
Campeche	50,000.0	0.0	0.0
Chiapas	19,002.1	0.0	0.0
Chihuahua	135,165.3	2,141.2	1.6
Coahuila de Zaragoza	136,338.1	20,875.9	15.3
Colima	49,050.0	0.0	0.0
Distrito Federal (Hoy Ciudad de México)	256,862.5	3,650.1	1.4
Durango	63,500.0	0.0	0.0
Guanajuato	108,703.2	472.3	0.4
Guerrero	92,170.3	0.0	0.0
Hidalgo	107,700.0	0.0	0.0
Jalisco	322,115.7	1,645.6	0.5
Estado de México	689,259.7	18,951.3	2.7
Michoacán de Ocampo	137,902.9	0.0	0.0
Morelos	111,297.6	0.0	0.0
Nayarit	58,519.1	0.0	0.0
Nuevo León	222,663.9	1,499.9	0.7
Oaxaca	267,125.0	0.0	0.0
Puebla	232,500.0	0.0	0.0
Querétaro	78,300.0	1,207.0	1.5
Quintana Roo	72,500.0	2,287.3	3.2
San Luis Potosí	115,840.0	0.0	0.0
Sinaloa	124,628.7	0.0	0.0
Sonora	75,811.3	0.0	0.0
Tabasco	111,489.0	99.9	0.1
Tamaulipas	110,654.5	80.0	0.1
Tlaxcala	86,343.6	0.0	0.0
Veracruz de Ignacio de la Llave	357,591.4	0.0	0.0
Yucatán	190,241.7	0.0	0.0
Zacatecas	61,557.4	0.0	0.0
Totales	4,693,648.0	121,234.0	2.6

Fuente: Elaborado con base en los informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015.

**FONDO DE PAVIMENTACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL(FOPADEM)
ACCIONES PROMOVIDAS DETERMINADAS POR LA AUDITORÍA PRACTICADA A LA SHCP
CUENTA PÚBLICA 2015**

Ente Auditado/ Entidad Federativa	Acciones Promovidas			
	Total	R	PRAS	PO
Aguascalientes	1	0	1	
Baja California	3	0	2	1
Baja California Sur	3	0	1	2
Campeche	1	0	1	0
Chihuahua	6	0	3	3
Coahuila de Zaragoza	3	0	2	1
Colima	1	0	1	0
Chiapas	3	0	2	1
Ciudad de México	6	0	4	2
Estado de México	10	0	5	5
Guanajuato	2	0	1	1
Guerrero	2	0	1	1
Hidalgo	1	0	1	0
Jalisco	4	0	2	2
Michoacán de Ocampo	3	0	2	1
Morelos	1	0	1	0
Nayarit	1	0	1	0
Nuevo León	3	0	2	1
Oaxaca	1	0	1	0
Puebla	1	0	1	0
Querétaro	3	0	2	1
Quintana Roo	3	0	2	1
San Luis Potosí	2	0	1	1
Sinaloa	1	0	1	0
Sonora	1	0	1	0
Tabasco	3	0	2	1
Tamaulipas	3	0	2	1
Tlaxcala	1	0	1	0
Veracruz	2	0	1	1
Yucatán	2	0	1	1
Zacatecas	2	0	1	1
Total	79	0	50	29

Fuente: Elaborado con base en los Informes de Auditoría de la Cuenta Pública 2015