

Centro Nacional de Prevención de Desastres**Prevención y Mitigación del Riesgo**

Auditoría de Desempeño: 12-0-04H00-07-0323

GB-014

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas de protección civil establecidos en el Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 para prevenir y mitigar los riesgos por desastres naturales y la eficiencia con la que se realizaron las acciones de dicho programa.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados del Programa presupuestario N001 "Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil", en relación con las vertientes de revisión siguientes: la evaluación del diseño del sistema de control interno del CENAPRED; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos y metas, en términos de contar con los Atlas de Riesgos; la eficiencia de las acciones ejecutadas para la prevención, y la economía de los recursos en las acciones de prevención y mitigación del riesgo por desastres naturales.

Antecedentes

Con el sismo ocurrido en septiembre de 1985 en la Ciudad de México, surgió la necesidad de realizar acciones de auxilio y de carácter preventivo, antes, durante y después de la presencia de fenómenos perturbadores. Como consecuencia, el Gobierno Federal instaló la Comisión Nacional de Reconstrucción, con la cual se generó el documento "Bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil", que sustentó el origen de este sistema, instituido mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de mayo de 1986.

La Dirección General de Protección Civil de la Secretaría de Gobernación es la responsable de conducir la política nacional de protección civil, con la concurrencia y apoyo del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), el cual fue instituido el 20 de septiembre de 1988 como Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y funge como órgano de apoyo técnico para el Sistema Nacional de Protección Civil.

De acuerdo con el apartado 1.8 Defensa de la Soberanía y de la Integridad del Territorio Nacional, referente al eje rector Estado de Derecho y Seguridad del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la conformación geológica del territorio nacional, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente para la seguridad de la población, por lo que se advierte que se deberá minimizar la vulnerabilidad de la población ante dichos fenómenos.

El Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 plantea renovar la concepción vigente de la protección civil en el país, para atender las necesidades de desarrollo con un enfoque integral que reconozca que los riesgos no sólo son producto de manifestaciones de la naturaleza, sino también derivan de factores institucionales, culturales, sociales, económicos y políticos; y define que el Sistema Nacional de Protección Civil tiene como finalidad proteger a las personas y a la sociedad y su entorno ante la eventualidad de los riesgos y peligros que representan los agentes perturbadores y la vulnerabilidad en el corto, mediano o largo plazo, provocada por fenómenos naturales, mediante la gestión integral de riesgos y el fomento de la capacidad de adaptación, auxilio y restablecimiento en la población.

El objetivo general del Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 fue el de aportar al desarrollo humano sustentable y contribuir al aumento perdurable de la seguridad de la sociedad, mediante acciones y políticas de protección civil que fomenten la cultura de la autoprotección como una forma de vida, de tal forma que cada acción represente un cambio sustantivo en la previsión, prevención, atención y reconstrucción.

De acuerdo con las normas de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 5500) un evento de desastre tienen cuatro etapas: 1). prevención y preparación; 2) emergencia; 3) rehabilitación, y 4) reconstrucción. Esta normativa es consistente con la establecida en México respecto del ciclo de la protección civil, donde se identificó que un evento de desastre tienen las cuatro etapas siguientes: 1) Previsión del riesgo, en la que se identifican los peligros y amenazas a los que estamos expuestos, así como los riesgos; 2) Prevención, consiste en diseñar acciones y programas para reducir y mitigar el impacto de los desastres antes de que éstos ocurran; 3) Atención de emergencias, son las acciones que deben ejecutarse para minimizar la pérdida de vidas humanas, sus bienes y la planta productiva; y 4) Reconstrucción, que incluye las acciones orientadas a la rehabilitación de la infraestructura y el restablecimiento de los servicios.

En ese contexto, el Programa presupuestario N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil en 2012” tuvo el objetivo de contribuir a reducir los efectos negativos de los desastres en la población mediante el fortalecimiento y la articulación del Sistema Nacional de Protección de Civil; por lo que el CENAPRED en la etapa de previsión tiene la responsabilidad de elaborar el Atlas Nacional de Riesgos, que establece la Ley General de Protección Civil, el cual se define como un sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables y que por la naturaleza dinámica del riesgo deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.

De acuerdo con el CENAPRED, un Atlas Nacional de Riesgos es un sistema integral de información, que permite establecer bases de datos y realizar el análisis del peligro, de la vulnerabilidad y del riesgo ante desastres a escala nacional, regional, estatal y municipal, con el objeto de generar mapas y sistemas geográficos de información con dicha herramienta, y con el cual se estará en posibilidad de simular escenarios de desastres, emitir recomendaciones para la oportuna toma de decisiones y establecer medidas de prevención y mitigación efectivas.

Asimismo, el Atlas Nacional de Riesgos está dirigido a autoridades y dependencias de los niveles de gobierno; autoridades de protección civil; diversas instituciones relacionadas con la planeación territorial, urbana, desarrollo social, ambiental; instituciones académicas y de investigación, así como población en general, con la intención de fortalecer al Sistema Nacional de Protección Civil por medio de un esquema homogéneo de valoración del riesgo como una política preventiva y de desarrollo.

Resultados

1. Diseño del sistema de control interno

En 2012, el CENAPRED contó con mecanismos para fomentar y mantener un entorno de respeto e integridad personal y profesional; en lo que respecta al manejo de la información, dispuso de mecanismos para generar, registrar y comunicar la información relevante sobre los peligros y riesgos a los que se ve expuesta la población y para difundir la cultura de la protección civil y la prevención y mitigación del riesgo; además, contó con mecanismos normativos para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos.

Además, se constató que contó con una matriz de administración de riesgos institucionales actualizada, por lo que pudo identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que podrían obstaculizar o impedir el cumplimiento de las actividades, objetivos y metas encomendados. Sin embargo, no contó con un manual de organización y de procedimientos actualizados; la información que integró el Atlas Nacional de Riesgos, a partir de los atlas estatales, no se encontró actualizada, por lo que el diseño del sistema de control interno utilizado por el CENAPRED para la elaboración y actualización del Atlas Nacional de Riesgos, en el contexto del Programa presupuestario N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”, presentó debilidades, ya que no permitió contar con una seguridad razonable respecto de su operación, en la consecución de sus objetivos institucionales.

12-0-04H00-07-0323-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Centro Nacional de Prevención de Desastres actualice sus manuales de organización y de procedimientos, a fin de que exista una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, y de que fortalezca su operación, en relación con la prevención y mitigación del riesgo en emergencias y desastres naturales.

2. Entidades federativas con atlas de riesgos

Con la revisión de la información de los Atlas de Riesgos Estatales, se comprobó que el total de Atlas de Riesgos Estatales recibidos por el CENAPRED en 2012 fue de 23, ya que no existe evidencia de los Atlas correspondientes a los estados de Michoacán, Tabasco, Aguascalientes, Durango, Sinaloa, Baja California y de Quintana Roo, y no recibió los Atlas de Riesgos de los estados de Colima y Yucatán puesto que se encontraban en proceso de elaboración y entrega.

Con el análisis de los 23 Atlas de Riesgos Estatales recibidos por el CENAPRED por parte de las entidades federativas, se verificó que ninguno se adecuó al procedimiento general para su construcción establecida en la Guía Básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, Conceptos Básicos sobre Peligros, Riesgos y su representación geográfica, ya que no contaron con al menos uno de los pasos siguientes: la

identificación de los fenómenos naturales y antropogénicos que pueden afectar una zona en estudio; la determinación del peligro asociado a los fenómenos identificados; la identificación de los sistemas expuestos y su vulnerabilidad; la evaluación de los diferentes niveles de riesgo asociado a cada tipo de fenómeno, tanto natural como antropogénico, y la integración sistemática de la información sobre los fenómenos naturales y antropogénicos, peligro, vulnerabilidad y riesgo considerando los recursos técnicos y humanos. Lo anterior denota que no se contó con la información oportuna, adecuada y suficiente para la operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

12-0-04H00-07-0323-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Centro Nacional de Prevención de Desastres se asegure de que los Atlas de Riesgos Estatales se integren de conformidad con la normativa aplicable y se mantengan actualizados para contar con información oportuna, adecuada y suficiente en la integración del Atlas Nacional de Riesgos.

3. Elaboración, integración y actualización del Atlas Nacional de Riesgos

Se constató que el Atlas Nacional de Riesgos contiene la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional, en el que se identifican los riesgos por fenómenos naturales y antropogénicos; el peligro asociado a los fenómenos identificados; los sistemas expuestos y su vulnerabilidad; la evaluación de los diferentes niveles de riesgo asociado a cada tipo de fenómeno, y la integración sistemática de la información sobre los fenómenos naturales y antropogénicos, peligro, vulnerabilidad y riesgo considerando los recursos técnicos y humanos.

Además, en 2012, el CENAPRED programó la meta de revisión de 25 Atlas de Riesgos Estatales, los cuales fueron revisados de acuerdo al calendario de programación, lo que representó un cumplimiento de 100.0%.

Sin embargo, se constató que de los Atlas de Riesgos Estatales evaluados por el CENAPRED sólo dos contaron con información actualizada a 2012, y ninguno de los 25 revisados obtuvo la calificación máxima de 4 puntos, por lo que su contenido no cumplió con las características mínimas requeridas para ser incorporados al Atlas Nacional de Riesgos, lo cual revela que la información utilizada para la integración del Atlas Nacional de Riesgos no es confiable, oportuna y suficiente, y le resta fortaleza al Sistema Nacional de Protección Civil, en materia de valoración de los riesgos para el diseño de políticas preventivas y de desarrollo.

12-0-04H00-07-0323-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Centro Nacional de Prevención de Desastres establezca las medidas de coordinación para que los gobiernos estatales y municipales integren sus Atlas de Riesgos conforme a las características mínimas requeridas, a fin de que el Atlas Nacional de Riesgos contenga información actualizada, suficiente, oportuna y confiable en materia de peligros y riesgos.

4. Acciones de promoción de la prevención del riesgo

Se constató que en 2012 el CENAPRED efectuó acciones en materia de prevención de desastres y reducción de riesgos, por medio de la realización de 82 investigaciones sobre riesgos geológicos, riesgos estructurales, dinámica de suelos, riesgos hidrometeorológicos,

riesgos por inundación, impacto socioeconómico y análisis químico de aguas; valor superior en 124.4 puntos porcentuales, ya que la entidad fiscalizada programó 31 investigaciones. Las 51 investigaciones que no se programaron fueron debido a que los fenómenos o escenarios que los motivaron se dieron ante la ocurrencia repentina de un desastre natural, además de que son solicitados por instancias de protección civil municipal o estatal y en ocasiones a nivel federal.

En lo que se refiere al monitoreo, la entidad fiscalizada acreditó haber programado y realizado visitas a las estaciones de las redes de observación y monitoreo del volcán Popocatepetl y la red de observación sísmica del CENAPRED; así como, acreditó la operación de dichas redes en 2012; sin embargo, no presentó el informe “Análisis de los registros de la red acelerográfica del CENAPRED”.

Sobre la capacitación que el CENAPRED impartió a dependencias, instituciones educativas públicas y privadas y a la población, en materia de prevención de desastres, programó 25 cursos relacionados con el Programa Nacional de Instructores de Protección Civil en sus distintos niveles y realizó 40 superando lo programado; sin embargo, no acreditó la realización de los cursos con enfoque de género y el curso de brigadista comunitario no se realizó por cuestiones de logística.

Además, ese centro no contó con la evidencia documental de la asistencia de 117 servidores públicos, a diferentes cursos, ni tuvo un programa de capacitación institucional 2012, para la realización de los cursos impartidos.

Se comprobó que en el Programa Anual de Trabajo del CENAPRED se programó la emisión de los boletines por actividad del volcán Popocatepetl, y la programación de las actividades para la difusión de los boletines para alertar a la población ante la presencia de algún fenómeno y para apoyar la realización de eventos que promueven la cultura de la protección de desastres y protección civil.

12-0-04H00-07-0323-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Centro Nacional de Prevención de Desastres analice las causas por las que no cumplió con las metas establecidas en su Programa Anual de Trabajo respecto de la capacitación que imparte a brigadistas comunitarios; y de enfoque de género, y con base en ello establezca las acciones que se requieren, a fin de que cumplan con dichas metas.

12-0-04H00-07-0323-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Centro Nacional de Prevención de Desastres identifique sus necesidades de capacitación institucional y elabore su programa anual de capacitación.

5. *Análisis del gasto en las acciones de prevención y mitigación del riesgo*

En 2012, el CENAPRED ejerció recursos por 103,899.3 miles de pesos para las actividades del Programa presupuestario N001 “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil”, monto que corresponde con el presupuesto modificado y que fue inferior en 1.5% al presupuesto aprobado de 105,533.7 miles de pesos.

Consecuencias Sociales

En 2012, el CENAPRED no integró al Atlas Nacional de Riesgos información actualizada sobre la identificación de los riesgos por fenómenos naturales y la evaluación de los diferentes niveles de riesgo asociados a cada tipo de fenómeno, lo cual repercutió negativamente en la prevención de los riesgos a los que está expuesta la población por emergencias y desastres ocurridos en el país, y que pueden causar un daño a la sociedad y propiciar un riesgo para la seguridad e integridad de la población.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 4 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 5 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: negativo

La Auditoría Superior de la Federación considera que en términos generales, el Centro Nacional de Prevención de Desastres no cumplió con el objetivo del Pp “Coordinación del Sistema Nacional de Protección Civil” N001 de contribuir a prevenir y mitigar los riesgos por desastres naturales en la población, ya que ninguno de los 23 Atlas de Riesgos Estatales recibidos por el CENAPRED se adecuó al procedimiento general para su construcción y no estuvieron actualizados para ser incorporados al Atlas Nacional de Riesgos, por lo que no se contó con información suficiente, oportuna y confiable para la operación del Sistema Nacional de Protección Civil.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el sistema de control interno en el CENAPRED para el ejercicio fiscal de 2012.
2. Comprobar que las entidades federativas contaron con el Atlas de Riesgos en 2012.
3. Verificar que el CENAPRED elaboró, integró y actualizó el Atlas Nacional de Riesgos en 2012.
4. Verificar que el CENAPRED realizó acciones de promoción de la prevención de desastres y reducción de riesgos en 2012.
5. Analizar el ejercicio de los recursos en la prevención y mitigación del riesgo en 2012.

Áreas Revisadas

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 45; artículo 24, fracción I.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual

Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, norma segunda y cuarta; Ley General de Protección Civil, artículo 19, fracción XXII, artículo 23; Guía Básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos, Conceptos Básicos sobre peligros, riesgos y su representación geográfica, apartado 1.4 Descripción de la Metodología.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Respecto del resultado número 3, la entidad fiscalizada señaló: “En relación al Anexo I, de los resultados preliminares, la Subdirección de Sistemas de Información sobre Riesgos del CENAPRED, realizó un análisis directamente de los sistemas de información, dicho análisis contempla los parámetros considerados por esa auditoría, cuyo resultado se muestra a continuación:

ANÁLISIS DE LOS ATLAS DE RIESGOS POR PARTE DEL CENAPRED.

Núm.	Entidad Federativa	I. Identificación de los fenómenos naturales y antropogénicos que pueden afectar una zona en estudio.1/	II. Determinación del peligro asociado a los fenómenos identificados.2/	III. Identificación de los sistemas expuestos y su vulnerabilidad.3/	IV. Evaluación de los diferentes niveles de riesgo asociado a cada tipo de fenómeno, tanto natural como antropogénico.4/	V. Integración sistemática de la información sobre los fenómenos naturales y antropogénicos, peligro, vulnerabilidad y riesgo considerando los recursos técnicos y humanos.5/	Cumplimiento de los 5 pasos del procedimiento general para la elaboración de un Atlas de Riesgo.
1	Campeche	1	1	1	1	1	5
2	Estado de México	1	1	1	1	1	5
3	Hidalgo	1	1	1	1	1	5
4	Nayarit	1	1	1	1	1	5
5	Morelos	1	1	1	0	1	4
6	Oaxaca	1	1	1	0	1	4
7	Puebla	1	1	1	0	1	4
9	Querétaro	1	1	1	0	1	4
10	Tamaulipas	1	1	1	0	1	4
11	Chiapas	1	1	0	0	1	3
12	Chihuahua	1	1	0	0	1	3
13	Coahuila	1	1	0	0	1	3
14	Distrito Federal	1	1	0	0	1	3
15	Guanajuato	1	1	0	0	1	3
16	Guerrero	1	1	0	0	1	3
17	Jalisco	1	1	0	0	1	3
18	Nuevo León	1	1	0	0	1	3
19	San Luis Potosí	1	1	0	0	1	3
20	Sonora	1	1	0	0	1	3
21	Tlaxcala	1	1	0	0	1	3
22	Veracruz	1	1	0	0	1	3
23	Zacatecas	1	1	0	0	1	3

1/ El análisis de los sistemas de información fue realizado por la Subdirección de Sistemas de Información sobre Riesgos del CENAPRED.

Es importante destacar que con fecha del 18 de octubre, se entregó a los auditores el archivo "Evidencia Base de Datos.doc", donde se presenta la captura de pantallas de información de la Base de Datos del Atlas Nacional de Riesgos, sobre las 32 entidades federativas. Lo que indica que aquellos estados que no cuentan con atlas de riesgo, han sido subsanados con información generada e integrada por el propio CENAPRED".