

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Programa de Prevención de Riesgos

Auditoría de Desempeño: 16-0-15100-07-0389

389-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las acciones de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano para incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de disminuir la vulnerabilidad de la población por efectos de fenómenos perturbadores.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los resultados obtenidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) en 2016 respecto de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación de Desempeño; el cumplimiento de los criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad de los subsidios del programa; la entrega de subsidios para la elaboración de programas de planeación, y proyectos de prevención y mitigación de riesgos, a los órdenes de gobierno que cumplieron con los requisitos; la elaboración, administración e integración del padrón de beneficiarios; el acompañamiento y asistencia a los ejecutores en la operación del programa, y la coordinación de la revisión técnica de los proyectos orientados a la prevención de riesgos; la aplicación de los recursos autorizados al programa presupuestario S254, y su distribución conforme la normativa aplicable; los montos establecidos para la entrega de subsidios, de acuerdo con el tipo de proyecto aprobado; el seguimiento de los recursos asignados por el programa para asegurar la elaboración de programas de planeación, y proyectos de prevención y mitigación de riesgos; la disminución de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos; la rendición de cuentas, y el control interno.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos”.

Antecedentes

La expansión de las ciudades mexicanas tuvo sus orígenes a finales de la década de los cincuenta. A partir de ese momento, el estrecho vínculo entre el desarrollo económico y el

crecimiento urbano comenzó a reflejarse en el incremento acelerado de la migración del medio rural hacia el urbano.

En la década de 1980, México se convirtió en un país predominantemente urbano, lo que significó que 36.7 millones de personas que habitaban en comunidades rurales trasladaran su lugar de residencia a localidades urbanas.

Para el año 2000, existían 343 ciudades de más de 15 mil habitantes, las cuales alojaban a 66.6 millones de personas, que representaban el 63.3% de la población nacional; y finalmente, para el año 2010 el número de ciudades aumentó a 384, albergando al 71.6% de la población total del país.^{1/}

Esta tendencia indica que el proceso de urbanización continuará, aunque con menor velocidad que en las décadas anteriores, de manera que entre 2010 y 2030, se estima que la población urbana en México pasará de 71.6% a 83.2%.^{2/}

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se señala que durante décadas la falta de planeación territorial, así como la migración de la población rural hacia las ciudades con mayor actividad económica dio como resultado un crecimiento exponencial de asentamientos humanos y una ocupación desordenada del territorio. La concentración de estos grupos de población alrededor de las ciudades también originó mayores demandas de servicios e infraestructura para los gobiernos locales, así como problemas de descomposición social y de inseguridad por su establecimiento en lugares poco aptos para ese fin, con riesgos de hundimientos, derrumbes o inundaciones. Dichos asentamientos, en conjunto con los factores antes descritos, llegaron a formar los denominados cinturones de pobreza.

A partir de 2013, el Gobierno Federal impulsó una política territorial unitaria de apoyo a las ciudades que en su momento fue de gran utilidad; no obstante, resultó limitada ante circunstancias crecientemente complejas, que incluyen variables económicas, sociales y ambientales. La heterogeneidad del desarrollo económico y social se puso de manifiesto también en el plano territorial y de su ocupación, ya que las políticas públicas instrumentadas no atendieron criterios de aptitud y de desarrollo integral. Temas como el crecimiento urbano desordenado, la ocupación de espacios en zonas de riesgo, la polarización de la economía, la deforestación e introducción de actividades económicas en zonas sin aptitud para desarrollarse, así como el aumento de los índices de pobreza, son sólo algunos ejemplos de problemas territoriales que no se solventaron a lo largo del tiempo.

El desarrollo regional se ha expresado históricamente en distorsiones territoriales que son producto de una excesiva concentración económica, centralidad de las decisiones políticas y desigual distribución de los beneficios. La falta de una planeación integral con visión de largo plazo y de políticas convergentes y no aisladas originó muchos de los problemas territoriales que ahora sufre el país y que se han venido arrastrando por décadas. Un ejemplo de ello, es

^{1/} Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional de Desarrollo Urbano, 2014-2018, México 2014.

^{2/} *Ibíd.*

que mientras la población de las ciudades se ha duplicado en los últimos 30 años, la expansión de la mancha urbana ha crecido en promedio siete veces.^{3/}

La inexistencia de suelo apto al interior de las ciudades y accesible para los sectores más desfavorecidos de la población continúa siendo un factor que impulsa el asentamiento de dicha población en zonas de riesgo. En el ámbito nacional, el 11.0% de las viviendas en localidades urbanas se ubican cerca o sobre el cauce de un río; el 2.3% se encuentra sobre rellenos sanitarios, cuevas o minas y el 9.0% sobre barrancas.^{4/}

En el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 se señala que en las acciones de prevención y atención de desastres naturales no se ha involucrado a la sociedad civil y a miembros del Sistema Nacional de Protección Civil; además, no se tienen identificadas las capacidades o conocimientos con los que cuenta la población en general para responder preventivamente ante los agentes perturbadores. Por ello, se reconoce la necesidad de contar con programas permanentes que impulsen una cultura de protección civil, así como de prevención y autoprotección en todos los sectores de la población, e implementar campañas de difusión y comunicación social en el ámbito regional, local y comunitario para que la población identifique oportunamente condiciones de riesgo.

En el año 2013, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), operó por primera vez el Pp S237 “Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos” (PRAH), para impulsar el ordenamiento territorial, mediante instrumentos de prevención y mitigación de riesgos en los asentamientos humanos.

El 2 de enero del 2013, con fundamento en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se reasignan las atribuciones de ordenamiento territorial y prevención de riesgos que eran responsabilidad de SEDESOL a la nueva SEDATU (antes Secretaría de la Reforma Agraria). A partir de esta modificación, la SEDATU pasó a ser la responsable, entre otras actividades, de la operación y funcionamiento del PRAH.

En el artículo 4, fracción I, de la Ley General de Protección Civil, se precisa que las políticas públicas en materia de protección civil deberán identificar y analizar los riesgos como sustento para la implementación de medidas de prevención y mitigación.

En el artículo 3, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se indica que es obligación de la SEDATU operar la política de ordenamiento territorial en los asentamientos humanos, la cual tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental.

En el año 2014, ante los escasos instrumentos de ordenamiento territorial en el país, la SEDATU instauró, paralelamente al PRAH, el Programa Reubicación de la Población en Zonas de riesgo (REPZOR), encargado de establecer una estrategia de planeación que apoya en la elaboración de programas de ordenamiento territorial, y estudios para determinar la

^{3/} Ibíd.

^{4/} Ibíd.

factibilidad de reubicar a poblaciones en zonas de riesgo, mismo que para el año 2015, cambió su denominación a Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo (POTER), incrementando su ámbito de actuación para incorporar a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

Con la finalidad de fortalecer los programas de planeación para la ocupación ordenada del territorio y revertir la tendencia que el país ha tenido en las últimas décadas de destinar gran parte del presupuesto a la atención de desastres y una mínima en prevención, se estableció en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 la fusión de los programas presupuestarios (Pp) S237 Programa de Prevención de Riesgos en los Asentamientos Humanos (PRAH), y S254 Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población de Zonas de Riesgo (POTER), lo cual dio origen al Pp S254 “Programa de Prevención de Riesgos”, encargado de entregar subsidios a los tres órdenes de gobierno para la realización de programas de planeación y, proyectos de prevención y mitigación de riesgos, a fin de incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y, con ello, disminuir su situación de vulnerabilidad.

La SEDATU estableció en la estrategia programática del PEF 2016 la obligación de promover, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional mediante la operación del Pp S254 “Programa de prevención de riesgos”, cuyo objetivo de propósito se refiere a que las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) impulsan la planeación, prevención y correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

En el árbol de problemas de la MIR del Pp S254, la SEDATU definió como problema la existencia de riesgos en los asentamientos humanos por la ocupación desordenada del territorio.

Para atender dicha problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se autorizó la inclusión del Pp S254 “Programa de prevención de riesgos” con un presupuesto original de 125,709.4 miles de pesos para entregar subsidios a los tres órdenes de gobierno, a fin de incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y, con ello, disminuir su situación de vulnerabilidad.

Para el ejercicio fiscal 2016, de acuerdo con las reglas de operación del Pp S254, la entrega de subsidios por parte del programa se destinó a la ejecución de dos componentes: 1) programas de planeación, que comprende los Programas de Gestión de Riesgo y Ordenamiento Territorial en las 32 entidades federativas y los 710 municipios que pertenecen al Sistema Urbano Nacional (SUN), así como los Atlas de Riesgos en los 710 municipios pertenecientes al SUN, y 2) prevención y mitigación de riesgos, que incluye los 710 municipios pertenecientes al SUN.

El 28 de noviembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo la cual, de acuerdo con su artículo primero transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación, y abrogó la Ley General de Asentamiento Humanos publicada del 21 de julio de 1993; no obstante, la

presente auditoría de desempeño se realizó con base en las atribuciones establecidas en la ley de 1993.

Resultados

1. Cumplimiento De Los Requisitos De La Matriz De Indicadores Para Resultados

La MIR de 2016 del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” mostró deficiencias para valorar el cumplimiento de los resultados de la SEDATU en su contribución a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, situación que impidió al órgano fiscalizador medir el avance en la atención del problema público que dio origen a ese programa.

El objetivo de propósito de la MIR del programa S254 fue que “las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se fortalecen e impulsan acciones de planeación, prevención y la correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos”, sin que especificara a qué tipo de acciones se refiere, ni cómo éstas contribuyen a disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

Del análisis de la lógica vertical y horizontal, se concluyó que los niveles de la matriz guardan una relación causa-efecto que permite saber cómo contribuye a los objetivos y estrategias a los que se encuentra alineado; sin embargo, no incorporaron los indicadores para verificar el cumplimiento de la correcta ocupación del territorio, ni la disminución de la vulnerabilidad en los asentamientos humanos.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para que las áreas responsables coordinen las gestiones ante la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional, a fin de capacitar al personal respecto de la metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados y, con ello, realizar las mejoras estructurales de dicho documento. Asimismo, presentó las modificaciones realizadas a la MIR del programa presupuestario para el ejercicio fiscal 2018, en la que se precisa que el objetivo y el indicador se orientan a contribuir a disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos en las entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México, con lo que demostró que realizó las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores se disponga de una Matriz de Indicadores para Resultados en los términos de la metodología establecida por la SHCP, por lo que se atiende lo observado.

2. Cumplimiento De Las Disposiciones En Materia De Subsidios

En 2016, la SEDATU, en el diseño e integración de las Reglas de Operación del programa, no incluyó 2 (22.2%) de los 9 criterios para la entrega de los subsidios del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que no definió los relativos a la temporalidad en la entrega de los subsidios y para asegurar que el diseño de las reglas sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa.

Asimismo, se determinaron incumplimientos en la aplicación de dichas reglas, debido a que la dependencia no identificó con precisión a la población objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio; los montos y porcentajes con base en criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas; procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación, y asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar la duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó elaborar un programa de trabajo que permita la actualización de las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, con el objeto de realizar modificaciones a dichas reglas, con la participación de las instancias encargadas de ejecutar el programa. Asimismo, la dependencia acreditó las acciones de mejora para cada uno de los criterios establecidos en el artículo 75, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con lo que demostró que realizó las gestiones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores se disponga de las Reglas de Operación del programa en los términos del artículo 75 de esa ley, por lo que se atiende lo observado.

3. Cumplimiento De Los Requisitos De Los Tres Órdenes De Gobierno

En 2016, la SEDATU aprobó el otorgamiento de subsidios para la ejecución de 81 proyectos en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de los cuales únicamente el 8.6% (7) atendió los requisitos establecidos en las reglas de operación, el 72.8% (59) incumplió con al menos uno de los requisitos, y en el 18.5% (15) de los casos no se contó con el expediente técnico de los proyectos. En los 74 proyectos con al menos un incumplimiento de los requisitos y con la inexistencia del expediente técnico, la dependencia entregó 106,225.4 miles de pesos, que representaron el 87.0% del presupuesto ejercido por el programa (122,119.2 miles de pesos), sin que se señalaran las causas por las cuales la secretaría otorgó dichos subsidios.

Lo anterior, demostró que la SEDATU entregó 74 subsidios (91.4%) a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México por un monto 106,225.4 miles de pesos, sin que cumplieran los requisitos establecidos en las reglas de operación.

Las irregularidades detectadas se comunicarán al Órgano Interno de Control en la SEDATU mediante oficio núm. DGADPP/496/2017.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante las cuales la Dirección de Política Territorial solicitó a la Dirección General de Tecnologías de la Información, la actualización del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO), a fin de replicar el Programa de Riesgos en Asentamientos Humanos 2015 al Programa de Prevención de Riesgos 2017, en virtud de los cambios al programa que se deben incorporar en el sistema. Lo anterior, permitirá a la secretaría a disponer de un mecanismo de control para la correcta integración de los expedientes técnicos de los proyectos aprobados. Asimismo, proporcionó copia de los anexos que se encontraran disponibles en el SIIPSO, a fin de que los ejecutores y las delegaciones estatales de la secretaría incorporen la información y documentación que

permitirá cumplir con los requisitos establecidos en las reglas de operación, con lo que demostró que realizó las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores disponga de la totalidad de los expedientes técnicos de los proyectos aprobados, por lo que se atiende la observación que daría origen a la recomendación al desempeño.

4. Integración y Registro Del Padrón De Beneficiarios

La SEDATU integró y registró el padrón de beneficiarios en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); sin embargo, incorporó en ese sistema la información del cuarto trimestre el 28 de abril de 2017, excediendo en 70 días el plazo establecido, de 15 días hábiles siguientes al vencimiento de cada trimestre, en el manual de operación del SIIPP-G de la Secretaría de la Función Pública.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante las cuales la Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo con el oficio núm. II-213.-DGOTAZR/1126/2017 del 22 de agosto de ese año, solicitó a la Dirección General Adjunta de Gestión con Organizaciones incorporar en el SIIPP-G el padrón de beneficiarios dentro del plazo establecido por la Secretaría de la Función Pública, con lo que demostró que realizó las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores remita la información a la Secretaría de la Función Pública en los plazos señalados, por lo que se atiende lo observado.

5. Acompañamiento, Asistencia y Revisión Técnica

La SEDATU no acreditó que, en 2016, hubiese proporcionado acompañamiento y asistencia técnica al 100.0% de los 81 proyectos financiados, a fin de corregir errores y deficiencias detectadas durante la ejecución que permitan asegurar su conclusión.

La dependencia tampoco acreditó la realización de la coordinación para la revisión técnica de los 81 proyectos apoyados por el Pp S254, a efecto garantizar la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó elaborar un programa de trabajo para la actualización de las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, con el objeto de delimitar las responsabilidades entre las delegaciones de la secretaría y la unidad encargada del seguimiento y supervisión a los proyectos financiados con el programa, así como establecer que la unidad responsable realizará la supervisión de forma aleatoria a un porcentaje del total de proyectos autorizados, sobre la base de austeridad y no duplicidad de acciones en la dependencia, con lo que demostró que realizó las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores se asegure de brindar el acompañamiento, asistencia y revisión técnica a la totalidad de los proyectos financiados, a fin de corregir errores y deficiencias detectadas durante la ejecución que permitan asegurar su conclusión, por lo que se atiende lo observado.

6. Aplicación De Los Recursos Asignados Para La Operación Del Programa S254

La SEDATU, en 2016, ejerció 122.119.2 miles de pesos en la operación del Pp S254 "Programa de Prevención de Riesgos", monto inferior en 2.9% al aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (125,709.4 miles de pesos), e idéntico al presupuesto modificado, el

cual se correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública de ese año, cuyo monto se integró con la relación de las Cuentas por Liquidar Certificadas.

De los 122,119.2 miles de pesos, el ente fiscalizado destinó el 93.5%, (114,157.0 miles de pesos) a la entrega de subsidios para las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, proporción inferior a la señalada en las reglas de operación del programa, de 95.9%.

16-0-15100-07-0389-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere investigar las causas por las que no destinó el 95.9% del presupuesto ejercido en el programa presupuestario S254 "Programa de prevención de riesgos" a la entrega de subsidio federal y el 4.1% a gastos de administración de ese programa y, con base en los resultados que obtenga, implemente las estrategias correspondientes para ajustarse a la distribución del presupuesto establecida en el artículo 36, de las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

7. *Entrega De Subsidios Por Tipo De Proyecto*

La SEDATU, en 2016, entregó 81 subsidios a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, por un monto total de 114,157.0 miles de pesos, de los cuales 46 (56.8%) se destinaron al componente de "Programas de planeación", autorizando un monto de 46,489.9 miles de pesos, y 35 subsidios (43.2%) al componente de "Prevención y mitigación de riesgos", asignando recursos por 67,667.1 miles de pesos.

La dependencia no acreditó documentalmente que transfirió los recursos monetarios de acuerdo con los montos máximos de aportación federal establecidos en las Reglas de Operación, ya que únicamente remitió copia de la Matriz de seguimiento de los recursos. Tampoco demostró si los montos aportados por los gobiernos locales beneficiados se ajustaron a la aportación establecida en esas reglas de operación, ni comprobó si se atendió el plazo previsto para la conclusión de 76 (93.8%) de las 81 obras financiadas. Asimismo, la secretaría entregó recursos financieros para la ejecución de 14 proyectos (17.3%), de los cuales: 10 fueron para la SEDATU de Guerrero; 2 para la SEDATU de Jalisco; 1 para la Secretaría de Finanzas de Coahuila, y 1 para la Secretaría de Finanzas de Guerrero, sin que señalara las causas por las cuales entregó recursos financieros a esas dependencias sin estar definidas en las Reglas de Operación del programa como población objetivo.

Para el 6.2% (5) de los 81 proyectos, el Comité Técnico de Prevención autorizó mayores recursos, debido a que se definieron como acciones urgentes e impostergables relacionadas con la prevención y reducción de riesgo, las cuales se programaron para concluir en diciembre de 2016. La entidad fiscalizada no acreditó que dichas obras se concluyeron en los plazos establecidos en los contratos de obra pública.

Las irregularidades detectadas se comunicarán al Órgano Interno de Control en la SEDATU mediante oficio núm. DGADPP/496/2017.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó elaborar un programa de trabajo para la actualización de las Reglas de Operación del programa de prevención de riesgos, en el cual se propondrá como condicionante irrevocable para la entrega de recursos de la federación, la apertura de una cuenta exclusiva del proyecto y el depósito de la contrapartida por parte del ejecutor, con base en los montos establecidos en la normativa que se hace referencia. Asimismo, se establecerá un numeral en el artículo relativo a las responsabilidades del ejecutor, señalando la obligatoriedad de cumplir con los tiempos establecidos para la conclusión de los proyectos, con lo que demostró que realizó las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores se asegure la correcta entrega de los recursos financieros del programa, así como la conclusión de las obras en los tiempos previstos, por lo que se atiende la observación que daría origen a la recomendación al desempeño.

8. Seguimiento De Los Recursos Asignados

La SEDATU no acreditó que, en 2016, dio seguimiento de los recursos ejercidos por el programa para asegurar la elaboración de programas de planeación, ni la ejecución de proyectos de prevención y mitigación de riesgos, debido a que no operó el Sistema de Control en Línea, plataforma electrónica que integra la información para el seguimiento de los proyectos y trámites del programa.

La dependencia tampoco realizó el seguimiento de los proyectos apoyados por el Pp. S254, debido a que las instancias ejecutoras no le reportaron los avances y resultados físico-financieros de los proyectos, mismos que se debían generar mediante el “Sistema de Control en Línea”, por lo que no se aseguró que los recursos entregados a los beneficiarios se destinaron a la ejecución de los proyectos.

Las irregularidades detectadas se comunicarán al Órgano Interno de Control en la SEDATU mediante oficio núm. DGADPP/496/2017.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó elaborar un programa de trabajo que permita la actualización de las Reglas de operación del programa de prevención de riesgos, en las que incluirá un anexo con los formatos mediante los cuales se realizará el registro, dará seguimiento y evaluación a los proyectos autorizados para el ejercicio 2018; asimismo, se formalizará u oficializará en las reglas una dirección de correo electrónico para el intercambio de documentos, información y comentarios con las delegaciones de la SEDATU y los ejecutores.

Respecto de la coordinación para el seguimiento de los proyectos apoyados, la Dirección General de Tecnologías de la Información continuará las gestiones para hacer operativo el Sistema de Control en Línea o SIIPSO, facilitando la comunicación e intercambio de información, la evaluación y seguimiento del programa, la obtención de la base de datos y recursos para la presentación de informes sobre el avance del programa, y hacer eficientes los recursos humanos y financieros, con lo que demostró que inició las acciones preventivas para que en los ejercicios fiscales posteriores dé seguimiento a la aplicación de los recursos financieros entregados por el programa, por lo que se atiende la observación que daría origen a la recomendación al desempeño.

9. Municipios En Alto y Muy Alto Riesgo Que Disminuyeron La Vulnerabilidad De Los Asentamientos Humanos

En 2016, la SEDATU otorgó 81 subsidios, atendiendo el 100.0% de las solicitudes presentadas. Los 81 subsidios para la ejecución de proyectos relacionados con la prevención de riesgos, representaron el 11.2% de los 710 municipios y las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México del Sistema Urbano Nacional; sin embargo, no dispuso de los indicadores con sus correspondientes metas para valorar la cobertura de atención del programa presupuestario S254, situación que impidió valorar la eficacia del programa en la atención de su población objetivo.

De los 81 proyectos financiados, el 50.6% (41 subsidios) fueron entregados a municipios identificados con un índice global de alto y muy alto riesgo y el 49.4% (40) a municipios con un índice global medio y bajo riesgo, sin que se acreditaran las causas por las cuales la Secretaría asignó recursos a dichos municipios, ni demostrara que esto no hubiese afectado a municipios de riesgo global alto y muy alto que, en su caso, solicitaron recursos del programa, ni de qué manera ello beneficio a la población que reside en esa entidad, lo cual implicó que el desembolso de los recursos del programa presupuestario S254 se realizó de manera discrecional.

La entidad fiscalizada no acreditó de qué manera esos proyectos se orientaron a fortalecer e impulsar acciones de planeación, prevención y la correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ni cuantificó a la población beneficiada.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó a las unidades responsables elaborar un programa de trabajo para la actualización de las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, en el cual se propondrán indicadores que midan la gradualidad en la atención de la población objetivo de forma acumulada. Asimismo, inició mejoras respecto de los criterios y mecanismos de priorización y selección de proyectos, robusteciendo para ello el escrito libre de justificación, solicitando al ejecutor que indique como se beneficiará la población de su estado, municipio o demarcación territorial con el desarrollo del proyecto, con lo que demostró que inició las acciones preventivas para que en ejercicios fiscales posteriores se asegure de entregar los recursos financieros del programa a la población objetivo, así como para cuantificar a la población beneficiada, por lo que se atiende lo observado.

10. Rendición De Cuentas

La SEDATU no incluyó en la Cuenta Pública de 2016 la información para demostrar el cumplimiento de su misión de impulsar, en coordinación con las autoridades estatales y municipales, la planeación y el ordenamiento del territorio nacional, con objeto de lograr un México incluyente que permita el aprovechamiento sustentable y equitativo del territorio nacional y sus recursos, ni de su objetivo de que las entidades, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México se fortalecen e impulsan acciones de planeación, prevención y la ocupación correcta, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, ya que se observaron deficiencias en la gestión del programa relativas al ejercicio discrecional y entrega de los recursos del Pp S254 "Programa de prevención de riesgos".

Tampoco realizó el seguimiento de los recursos ejercidos, ni evidenció de qué manera los 81 proyectos se orientaron a contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos, por lo que existe opacidad en la rendición de cuentas de la dependencia.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para que, en los siguientes ejercicios fiscales se incluya en la Cuenta Pública la información que permita evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos, por lo que se atiende lo observado.

11. Establecimiento Del Sistema De Control Interno

En términos generales, el diseño del Control Interno de la SEDATU no permite proponer medidas preventivas y correctivas para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp. S254.

Las normas tercera “Actividades de Control Interno”, y quinta “Supervisión y mejora continua”, se aplicaron al 100.0%, situación que le permitió contar con un Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), el cual reportó información periódica sobre los acuerdos y compromisos generados en las sesiones ordinarias.

En cuanto al cumplimiento de la norma primera “Ambiente de Control” y segunda “Administración de Riesgo”, se constató que la SEDATU cuenta con una estructura organizacional que definió las áreas responsables de cada actividad relacionada con el Pp S254; tiene un Código de Conducta vigente y cuenta con un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos que permitió identificar 10 riesgos institucionales y 33 acciones de control para administrar el riesgo en la dependencia; sin embargo, no dispuso de manuales de organización actualizados, debido a que se encuentran en proceso de ser autorizados y publicados, ni identificó o estableció riesgos institucionales asociados a la corrupción, abusos y fraudes potenciales por parte de sus unidades administrativas.

Para la norma cuarta “Información y Comunicación”, la Secretaría no dispuso de sistemas en línea para asegurar la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información electrónica, y que le permitieran supervisar el desarrollo de las actividades realizadas por el Pp S254.

16-0-15100-07-0389-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano investigue las causas que generaron deficiencias en su sistema de control interno aplicable al Pp S254 Programa de Prevención de Riesgos y, con base en los resultados que obtenga, implemente las estrategias correspondientes para disponer de manuales de organización actualizados; identificar y establecer riesgos institucionales asociados a la corrupción, abusos y fraudes potenciales por parte de sus unidades administrativas; y contar con sistemas de control en línea que aseguren la integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información electrónica, en términos del artículo tercero, numerales 13 y 14, fracción I, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la

Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

Consecuencias Sociales

En 2016, la SEDATU otorgó 81 subsidios por un monto de 114,157.0 miles de pesos para la ejecución de proyectos relacionados con la prevención de riesgos, de los cuales el 50.6% (41 subsidios) fueron entregados a municipios identificados con un índice global de muy alto y alto riesgo, mismos que correspondieron con la población objetivo del Pp. S254 “Programa de prevención de riesgos”, y el 49.4% (40) a otras entidades que no se encontraban dentro de la población objetivo. La dependencia no contó con información para identificar el número de personas beneficiadas por los programas de planeación, y proyectos de prevención y mitigación de riesgos que habitaron en los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que recibieron subsidios por el programa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 11 observación (es), de la(s) cual (es) 9 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 2 restante (s) generó (aron): 2 Recomendación (es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió (eron) oficio (s) para solicitar o promover la intervención de la (s) instancia (s) de control competente con motivo de 3 irregularidad (es) detectada (s).

Dictamen

El presente se emite el 5 de septiembre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar las actividades de la SEDATU para incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a fin de disminuir la vulnerabilidad de la población por efectos de fenómenos perturbadores para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

De acuerdo con el diagnóstico del Pp S254 “Programa de Prevención de Riesgos”, el problema que dio origen al programa presupuestario se refiere a que existen riesgos en los asentamientos humanos por la ocupación desordenada del territorio.

Para atender esa problemática, en el PEF 2016 se autorizó la inclusión del programa presupuestario S254 “Programa de Prevención de Riesgos”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano, con un presupuesto autorizado de 125,709.4 miles de pesos para entregar subsidios a los tres órdenes de gobierno, a fin de incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos y, con ello, disminuir su vulnerabilidad.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2016, el diseño programático del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” mostró deficiencias en la definición de los objetivos y metas, ya que su MIR no permitió valorar el cumplimiento de los resultados de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en su contribución a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, situación que impidió precisar el avance en la atención del problema público que dio origen a ese programa. Asimismo, el diseño e integración de las Reglas de Operación del programa, no incluyó 2 (22.2%) de los 9 criterios para la entrega de los subsidios del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” establecidos en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que no definió los relativos a la temporalidad en la entrega de los subsidios y para asegurar el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas.

La SEDATU mediante el programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” entregó subsidios para financiar 81 proyectos para las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales; sin embargo, no acreditó que los montos entregados por las autoridades locales correspondientes se ajustaron a los previstos en las reglas de operación, por lo que no fue posible verificar si las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales beneficiadas aportaron el monto complementario correspondiente para la ejecución del proyecto. Tampoco demostró que dichos proyectos se concluyeron en el plazo previsto, ni acreditó que hubiese integrado y registrado el padrón de beneficiarios del programa presupuestario S254 “Programa de prevención de riesgos” en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), de la Secretaría de la Función Pública, en el plazo comprometido.

De los 81 proyectos, únicamente el 8.6% (7) cumplió los requisitos establecidos en las reglas de operación y el 91.4% (74) presentó al menos un incumplimiento de los requisitos, así como la inexistencia del expediente técnico respectivo, por lo que la dependencia entregó discrecionalmente 106,225.4 miles de pesos, que representaron el 87.0% (122,119.2 miles de pesos) del presupuesto ejercido.

De los 81 proyectos financiados, el 50.6% (41 subsidios) fueron entregados a municipios identificados con un índice global de alto y muy alto riesgo y el 49.4% (40) a municipios con un índice global medio y bajo riesgo, sin que se demostrara que esto no hubiese afectado a municipios de riesgo global alto y muy alto que, en su caso, solicitaron recursos del programa, ni de qué manera ello beneficio a la población que residió en las entidades federativas, municipios o demarcaciones territoriales apoyadas por el programa, lo cual implicó que el desembolso de los recursos del programa presupuestario S254 se realizara de manera discrecional.

En 5 (6.2%) de los 81 proyectos, el Comité de Prevención de Riesgos en 2016 autorizó mayores recursos para la ejecución de esos proyectos; sin embargo, no se acreditó que las obras se concluyeron en el plazo establecido, aun cuando fueron definidas como acciones urgentes e impostergables relacionadas con la prevención y reducción de riesgos.

La dependencia no documentó que dio seguimiento a los recursos ejercidos por el programa para asegurar la elaboración de programas de planeación, y la ejecución de proyectos de prevención y mitigación de riesgos, por lo que no se comprobó que los recursos entregados a los beneficiarios se destinaron a la ejecución de los proyectos.

La dependencia tampoco realizó el seguimiento de los proyectos apoyados por el Pp. S254, debido a que las instancias ejecutoras no le reportaron los avances y resultados físico-financieros de los proyectos, mismos que se debían generar mediante el “Sistema de Control en Línea”, por lo que no se aseguró que los recursos entregados a los beneficiarios se destinaron a la ejecución de los proyectos.

Tampoco evidenció de qué manera esos proyectos se orientaron a fortalecer e impulsar acciones de planeación, prevención y la correcta ocupación del territorio, a fin de disminuir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, ni cuantificó a la población beneficiada.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU financió 81 proyectos por un monto de 114,157.0 miles de pesos para obras relacionadas con la prevención de riesgos en los asentamientos humanos; sin embargo, el 8.6% (7) cumplió los requisitos establecidos en las reglas de operación y el 91.4% (74) presentó al menos un incumplimiento de los requisitos, así como la inexistencia del expediente técnico respectivo, por lo que la dependencia entregó discrecionalmente 106,225.4 miles de pesos, que representaron el 87.0% (122,119.2 miles de pesos) del presupuesto ejercido. De los proyectos financiados, el 50.6% (41 subsidios) fueron entregados a municipios identificados con un índice global de alto y muy alto riesgo; y el 49.4% (40) a municipios con un índice global medio y bajo riesgo, sin que se demostrara que esto no hubiese afectado a municipios de riesgo global alto y muy alto que, en su caso, solicitaron recursos del programa, ni de qué manera ello beneficio a la población que residió en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales apoyadas por el programa. Tampoco integró y registró el padrón de beneficiarios del programa en el SIIPP-G, ni realizó el seguimiento de esos proyectos, por lo que no se aseguró que los recursos entregados a los beneficiarios se destinaron a la ejecución de los proyectos. El avance en la atención del problema para la cual fue autorizado el programa presupuestario S254, relativa a la existencia de riesgos en los asentamientos humanos por la ocupación desordenada del territorio fue limitada, ya que la dependencia careció de la información para acreditar que cumplió su mandato de contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación, y la realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos.

La fiscalización superior contribuirá a que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano defina las estrategias necesarias para cumplir su mandato de incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, a efecto de disminuir su vulnerabilidad, mediante la implementación del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales (SIIPSO); la entrega de los recursos a la población objetivo del programa; cuantificar a la población beneficiada; asegurarse que las autoridades locales aporten la parte complementaria de los recursos monetarios previstos en las reglas de operación para financiar dichos proyectos; dar seguimiento de los recursos ejercidos para asegurar que los recursos entregados se

destinaron a la ejecución de los proyectos autorizados, así como detectar y corregir deficiencias en la ejecución de esos proyectos para concluirse en los plazos previstos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar que, en 2016, la SEDATU cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el sistema de evaluación de desempeño.
2. Constatar que, en 2016, la SEDATU cumplió con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, selectividad y temporalidad de los subsidios del pp s254 "programa de prevención de riesgos".
3. Verificar que, en 2016, la SEDATU entregó subsidios para la elaboración de programas de planeación, y proyectos de prevención y mitigación de riesgos, a los órdenes de gobierno que cumplieron con los requisitos establecidos.
4. Constatar que, en 2016, la SEDATU integró y registró el padrón de beneficiarios del pp s254 en el sistema integral de información de padrones de programas gubernamentales de la secretaría de la función pública.
5. Cotejar que, en 2016, la SEDATU proveyó acompañamiento y asistencia técnica a los ejecutores en la operación del programa y coordinó la revisión técnica de los proyectos orientados a la prevención de riesgos.
6. Comprobar que, en 2016, la SEDATU se ajustó al presupuesto autorizado en el pef, y lo distribuyó de conformidad con la normativa.
7. Comprobar que, en 2016, la SEDATU se ajustó a los montos establecidos para la entrega de subsidios, de acuerdo con el tipo de proyecto aprobado, y que el comité analizó y autorizó las solicitudes de los proyectos.
8. Evaluar que, en 2016, la SEDATU dio seguimiento de los recursos asignados por el programa para asegurar la elaboración de programas de planeación, y proyectos de prevención y mitigación de riesgos.
9. Verificar que, en 2016, la SEDATU disminuyó la vulnerabilidad de los asentamientos humanos, dando prioridad a aquellos órdenes de gobierno que se ubicaron en el índice de riesgo global alto y muy alto.

10. Constatar que la SEDATU incluyó en la cuenta pública de 2016 la información suficiente y de calidad para dar seguimiento del cumplimiento de los compromisos y objetivos del pp s254 programa de prevención de riesgos.
11. Valorar que, en 2016, la SEDATU dispuso de un sistema de control para el cumplimiento de objetivos y metas del pp s254 programa de prevención de riesgos.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Ordenamiento Territorial y de Atención a Zonas de Riesgo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

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. 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: art. Tercero, numerales 13; y 14, frac. I.

Reglas de operación del programa de prevención de riesgos: art. 36

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.