

Secretaría de Gobernación

Subsidios y Apoyos para Desastres Naturales

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-04100-15-0015-2018

15-GB

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 2017, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

a) Objetivos y metas del Plan Estratégico de la ASF 2011-2017

Objetivo 5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización

5.6 Promover el fortalecimiento del control interno de los entes auditados en la fiscalización superior

La mejora del control interno es un elemento fundamental para la administración, el cual tiene como objeto identificar eventos potenciales que pueden afectar a la organización. Como resultado del proceso fiscalizador, se detectan deficiencias en el control interno, los órganos fiscalizadores deberán hacer propuestas concretas a los entes auditados respecto a la necesidad de implementar medidas correctivas, destacando la importancia que tiene esta actividad para la gestión y cumplimiento de los objetivos del ente auditado, la reducción de la exposición al riesgo, así como la prevención y detección oportuna de irregularidades y la realización de una fiscalización superior más eficiente.

b) Dependencias y Entidades Relevantes para la Fiscalización Superior

La Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Reguladora de Energía y el Centro Nacional de Control de Energía, son instituciones representativas para la labor de fiscalización de la ASF.

c) Importancia

La evaluación de un Sistema de Control Interno eficiente y eficaz, contribuirá al fortalecimiento de la gobernanza de la institución.

d) Pertinencia

Tomando como base los resultados de los estudios realizados por la ASF, la evaluación contribuirá a identificar las áreas de oportunidad del funcionamiento eficiente y eficaz de los mecanismos de control implementados en la integración y cálculo de las diversas tarifas aplicables a nivel nacional.

e) Factibilidad

Se tiene la capacidad operativa necesaria para llevar a cabo este estudio.

Objetivo

Evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad, veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría comprendió la verificación y evaluación del Sistema de Control Interno implementado en la Dirección General para la Gestión de Riesgos, adscrita a la Coordinación Nacional de Protección Civil, dependiente de la Secretaría de Gobernación, en relación con los controles establecidos en la gestión de la integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales así como las acciones de coordinación interinstitucional de conformidad con el marco normativo en materia de control interno y demás disposiciones legales aplicables durante 2017. El total de recursos autorizados con cargo al “Fideicomiso 2003 FONDEN” fue por 33, 990,322.61 miles de pesos, en 2017, de los

cuales se seleccionó una muestra de 21, 184,865.7 miles de pesos, que significó el 62.3% de los recursos erogados.

Antecedentes

El Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) fue establecido a finales de los años noventa como un mecanismo presupuestario para apoyar de manera eficaz y oportuna a la rehabilitación de la infraestructura federal y estatal afectada por desastres naturales; originalmente se creó como un programa integrado en el Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1996 y se hizo operacional en 1999, cuando se emitieron sus primeras Reglas de Operación.

En la actualidad, el FONDEN es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones y autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC); los instrumentos que lo integran son: el “Fondo para la Atención de Emergencias”, el Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas” y el Fideicomiso “Fondo de Desastres Naturales”, cuya operación se sujeta a lo establecido en el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales”¹, en los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales² y demás disposiciones normativas aplicables.

De conformidad con lo establecido en el artículo 4 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales los fines del FONDEN son los siguientes: I. Canalizar recursos para la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador en los sectores de competencia federal, estatal o municipal; II. Transferir recursos al Fondo Revolvente FONDEN y al Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales; III. Otorgar recursos a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la adquisición de equipo especializado; IV. Constituir en el Fideicomiso FONDEN, fondos y reservas financieras con el propósito de asegurar la oportuna asignación y aplicación de los recursos; V. Otorgar recursos para la realización de proyectos y el establecimiento de instrumentos de administración y transferencia de riesgos que estén relacionados con la prevención y atención de los efectos ocasionados por fenómenos naturales perturbadores; VI. Canalizar recursos para llevar a cabo las contrataciones de terceros independientes especializados que requiera el Gobierno Federal para las evaluaciones de daños, cuya finalidad sea la valoración de los montos requeridos para la reconstrucción de la infraestructura afectada por la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador, de conformidad con las disposiciones aplicables.

¹ Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 2010.

² Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2011; última modificación publicada en el DOF el 27 de septiembre de 2017.

Contexto

Conforme a lo establecido en el artículo 35, Capítulo VI de la Ley General de Protección Civil, el Programa Nacional de Protección Civil es el instrumento que comprende el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el propósito del Sistema Nacional de Protección Civil (SNPC)³. En mayo de 2013, se instaló el Consejo Nacional de Protección Civil (el Consejo), como un órgano de consulta y coordinación de la Política de Protección Civil y fomentar la participación responsable y activa del Gobierno y de todos los sectores de la sociedad.

El Presidente del Consejo, el Titular del Ejecutivo Federal; el Secretario Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, y el Secretario Técnico, el Coordinador Nacional de Protección Civil, propusieron la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, conforme a las directrices previstas del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).

La SEGOB es la responsable de coordinar a las entidades de la Administración Pública Federal para que se sujeten a las disposiciones del Programa Nacional de Protección Civil, con el objeto de lograr un eficiente funcionamiento del Sistema de Protección Civil, por conducto de la Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC).⁴

Los objetivos del Programa Nacional de Protección Civil, 2014-2018 son: 1) fomentar la acción preventiva en la Gestión de Riesgos para disminuir los efectos de fenómenos naturales perturbadores; 2) fortalecer la cultura de la protección civil mediante la vinculación nacional e internacional; 3) mejorar la coordinación de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil en emergencias y desastres; 4) generar un marco jurídico consistente que permita brindar certeza jurídica a las acciones en materia de protección civil; 5) fomentar la adopción y uso de innovación tecnológica aplicable a la protección civil, y 6) fomentar la eficiencia en la asignación y distribución de recursos de los instrumentos financieros de la gestión de riesgos.

Programa FONDEN

El artículo 7, fracción III, Capítulo II de la Ley General de Protección Civil (LGPC)⁵ señala que se deben programar, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, recursos para el óptimo funcionamiento y operación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y

³ Sistema Nacional de Protección Civil: Conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que se establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público ... a fin de efectuar acciones coordinadas en materia de protección civil. Art. 14 **Ley General de Protección Civil**.

⁴ Unidad Administrativa adscrita a la SEGOB, según el Manual de Organización General, publicado el jueves 25 de junio de 2015.

⁵ **Diario Oficial**, el 6 de junio de 2012, última reforma publicada en el DOF del 19 de enero de 2018.

Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).⁶ El artículo 37, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece que las asignaciones presupuestales, en el caso de los Fondos de Desastres Naturales, no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4% del gasto programable.

En 2017 la asignación presupuestaria respecto del Gasto Programable para el Ramo 23 fue de 527,462.4 miles de pesos (0.4%) y el recurso real otorgado en 2017 para el FONDEN fue de 6,035,987.2 miles de pesos (4.5%), 4.1% más del importe original autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2017.

Fideicomiso 2003 FONDEN

La Unidad Responsable Coordinadora del Fideicomiso es la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP, el Fideicomitente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Fiduciario el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBRAS). Los recursos del FONDEN, ejercidos en 2017, por Entidad Federativa y municipios afectados, se presentan en el cuadro siguiente.

ACUMULADO DE RECURSOS EJERCIDOS Y MUNICIPIOS AFECTADOS

(Importe en miles de pesos)

Entidad	Total de Municipios afectados por Estado	Recursos Ejercidos	%
Oaxaca	639	7,326,289.8	21.6
Morelos	33	4,401,430.6	12.9
Chiapas	118	4,243,909.0	12.5
Veracruz	130	3,161,487.0	9.3
Guerrero	46	2,992,916.0	8.8
Ciudad de México	16	2,656,876.5	7.8
Puebla	165	2,220,329.8	6.5
Estado de México	12	2,176,941.6	6.4
Baja California Sur	5	1,061,361.9	3.1
Tlaxcala	40	104,762.4	0.3
Tabasco	1	34,289.6	0.1
Otros ⁷		3,609,728.5	10.7
Total	1,205	33,990,322.7	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información obtenida de la base de datos de recursos autorizados de la SEGOB en 2017.

Por unidad ejecutora de obra, el ejercicio de los recursos se indica en el cuadro siguiente.

⁶ **Diario Oficial**, el 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el DOF del 30 de diciembre de 2015.

⁷ Incluye los estados de Aguascalientes, Baja California, Campeche, Colima, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

ACUMULADO DE RECURSOS EJERCIDOS POR ENTIDAD EJECUTORA DE OBRA

(Importe en miles de pesos)

Entidad Ejecutora	Recursos Ejercidos	%
SEP	10,808,768.0	31.7
SEDATU	8,501,239.0	25.0
CONAGUA	6,964,206.4	20.5
SCT	3,411,891.4	10.0
SEMAR	1,349,614.8	4.0
CONAPESCA	1,243,474.0	3.7
SEDENA	630,967.8	1.9
FONATUR	460,060.7	1.4
SSA	355,735.3	1.0
CONAFOR	264,365.3	0.8
Total	33,990,322.7	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información obtenida de la base de datos de recursos autorizados de la SEGOB en 2017.

Los procesos analizados para acceder a los Recursos Financieros del Fondo de Desastres Naturales, basado en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, fueron los siguientes: Solicitud de Corroboración de la ocurrencia del Desastre Natural y su dictamen; Publicación de la Declaratoria de Desastre Natural en el DOF; Instalación del Comité de Evaluación de Daños (CED); Solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos; Presentación de Resultados al CED (Diagnósticos Preliminares y Definitivos); Solicitud de Recursos (de la Instancia Ejecutora a la Coordinación Nacional de Protección Civil); Solicitud Global de Recursos (de la DGGR a la UCP); Sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN; Comunicación de Autorización de recursos del FONDEN (BANOBRA-Instancia Ejecutora); del Control y Verificación del Gasto (SFP-OIC).

En 2017, la SEDATU, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) y la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), realizaron acciones para atender los desastres ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 en el sector vivienda, conforme a lo establecido en el “Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017” (en lo sucesivo el Acuerdo).⁸

Mediante el “Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales”, el 27 de septiembre de 2017, se modificaron, entre otros numerales, el 13, el cual se adecuó para que: “...en caso de que la instancia ejecutora, instrumente mecanismos para que, a través de alguna institución Bancaria de Desarrollo, se lleve a cabo el ejercicio de los recursos, deberá convenir que, por su cuenta y orden, dichos recursos sean transferidos a la institución de Banca de Desarrollo de que se trate.

⁸ Emitido por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, con lo dispuesto por los artículos 27 al 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

...En este caso, la instancia ejecutora, deberá informar al Fiduciario el mecanismo con el convenio respectivo; una vez realizada la transferencia, la institución bancaria deberá entregar al Fiduciario el comprobante en el que conste lo mismo y, posteriormente, la factura correspondiente al pago de honorarios por servicios bancarios.”

El Acuerdo tuvo por objetivo “instruir a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para brindar de manera prioritaria y oportuna todo el apoyo que se requiera para atender la situación de emergencia en la que se encontraban las personas que habitan las zonas afectadas de los municipios ubicados en Chiapas y Oaxaca, así como de aquellas que sean declaradas afectadas por la SEGOB con motivo del sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017”,⁹ y en el artículo tercero, instruye a la SEDATU, para que implemente, y coordine con las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, así como con las empresas productivas del estado, las acciones para contar con un Censo que determine el saldo oficial de daños provocados por el fenómeno natural, a efecto de que sirva como eje para programar y priorizar la reconstrucción y mejora de los hogares afectados.

Resultados

1. Normativa en materia del Sistema de Control Interno Institucional

En materia de control interno la SEGOB debe atender lo establecido en el “Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno” (Acuerdo de Control Interno)¹⁰ emitido por la SFP, el cual tiene por objeto establecer las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán observar para el establecimiento, supervisión, evaluación, actualización y mejora continua de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII).

Adicionalmente, la SEGOB tiene que atender lo establecido en los manuales, reglas y lineamientos internos, creados para acceder, evaluar, controlar y supervisar, tanto su funcionamiento, como para el otorgamiento de los recursos del FONDEN.

El ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO PRIMERO, CAPÍTULO I, numeral 2, fracción del Acuerdo de Control Interno define al SCII como “El conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus metas y objetivos en un ambiente ético e íntegro, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley”.

9 Artículo Primero del Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017.

¹⁰ **Diario Oficial**, 30 de marzo de 2006, Última reforma publicada en el DOF del 30 de diciembre de 2015.

El Acuerdo de Control Interno dispone que para establecer, actualizar y mantener en operación el SCII, se debe tomar como referencia el Marco Integrado de Control Interno (MICI) del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual señala que los *componentes del control interno* representan el nivel más alto en la jerarquía del Marco y deben operar en conjunto y de manera sistémica, para que el control interno sea apropiado.

Los componentes del control interno están integrados por 17 principios que respaldan su diseño implementación y operación, los cuales representan los requerimientos necesarios para establecer un control interno eficaz, eficiente, económico y suficiente, conforme a la naturaleza, tamaño, disposiciones jurídicas y mandato de la institución.

Adicionalmente, los principios se asocian a distintos elementos de control (puntos de interés en MICI) los cuales proporcionan al Titular y a la Administración material de orientación para el diseño, implementación y operación de los principios, así como mayores detalles y una explicación precisa de los requerimientos para su implementación y documentación, por lo que orientan sobre la temática que debe ser abordada.

En el Acuerdo de Control Interno, la SFP define a los componentes de control interno como Normas Generales y las conceptualiza de la manera siguiente:

NORMAS GENERALES DE CONTROL DEL ACUERDO DE CONTROL INTERNO DE LA SFP

Norma	Concepto
Ambiente de Control	Es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr un sistema de control interno eficaz e influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control. Para la aplicación de esta norma, el titular, la administración y, en su caso, el órgano de gobierno, deberán establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno.
Administración de Riesgos	Es el proceso dinámico desarrollado para identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución, mediante el análisis de los distintos factores que pueden provocarlos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas.
Actividades de Control	Son las acciones que define y desarrolla la Administración mediante políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales; así como prevenir y administrar los riesgos, incluidos los de corrupción.
Información y Comunicación	La información y comunicación son relevantes para el logro de los objetivos institucionales. Al respecto, la administración debe establecer mecanismos que aseguren que la información relevante cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos.
	Los sistemas de información y comunicación deben diseñarse e instrumentarse bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos institucionales con el uso eficiente de los recursos. La administración requiere tener acceso a información relevante y mecanismos de comunicación confiables, en relación con los eventos internos y externos que pueden afectar a la institución.

Supervisión y Mejora Continua	Son las actividades establecidas y operadas por los responsables designados por el titular de la institución, con la finalidad de mejorar de manera continua al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía. La supervisión es responsabilidad de la administración en cada uno de los procesos que realiza, y se puede apoyar en los resultados de las auditorías realizadas por el órgano fiscalizador y por otras instancias fiscalizadoras, ya que proporcionan una supervisión adicional a nivel institución, división, unidad administrativa o función.
-------------------------------	---

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con base en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, DOF 03-11-2016.

En cuanto a la responsabilidad del Sistema de Control Interno de la SEGOB, el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO II, numeral 3, del Acuerdo de Control Interno señala que “Es responsabilidad del Titular y demás servidores públicos de la institución, establecer, mantener y actualizar el Sistema de Control Interno Institucional, evaluar y supervisar su funcionamiento, así como ordenar las acciones de su mejora continua”.

La evaluación sobre la efectividad del control interno en el proceso del FONDEN, consistió en efectuar pruebas sobre la presencia y funcionamiento de cinco normas de control interno y los elementos que las integran; como resultado, si los elementos relevantes de un componente no se encuentran presentes y en funcionamiento, el componente asociado no interactúa y, por lo tanto, el sistema de control interno no es efectivo. La presencia y funcionamiento de los componentes y sus elementos se explica por lo siguiente:

- **Presente.** Consiste en que los componentes y sus elementos relevantes se encuentran en el diseño e implementación del sistema de control interno para la consecución de los objetivos.
- **Funcionamiento.** Consiste en que los componentes y sus elementos relevantes operan de manera sistémica e interactúan en el desarrollo del sistema de control interno para la consecución de los objetivos del sistema.

Como parte de la evaluación del control interno, se puede llegar a identificar deficiencias o debilidades de control interno, situaciones que reducen la probabilidad de que la institución cumpla con sus objetivos. Una deficiencia significativa o una combinación de deficiencias de control que limitan de manera importante que la institución alcance sus objetivos, en cuyo caso, se concluye que el sistema de control interno no es efectivo.

Finalmente, el control interno tiene limitaciones inherentes, toda vez que es un proceso que incluye juicio, diligencia y cumplimiento humano y está sujeto a interrupciones resultantes de fallos humanos o colusión. Debido a ello, existe el riesgo de que el control interno no prevenga, o detecte y corrija, oportunamente las desviaciones materiales.

Las técnicas y procedimientos de auditoría aplicados para la revisión de las cinco normas del Sistema de Control Interno de la SEGOB, se enfocó conforme a la revisión y análisis que se describe a continuación:

Ambiente de Control: análisis de las estructuras, manuales, principios éticos, así como la competencia y capacitación del personal adscrito a las unidades administrativas que participaron en los procesos sujetos a revisión.

Administración de riesgos: identificar la metodología que regula el proceso de administración de riesgos, así como el analizar su implementación para la identificación, evaluación y respuesta a los riesgos en los procesos sujetos a revisión.

Actividades de control: identificar y verificar los controles establecidos por las unidades administrativas auditadas en los procesos que soportan la operación del FONDEN, a fin de identificar la eficacia operativa de dichos controles para la administración de los riesgos de los procesos y su repercusión en el sistema de control interno institucional.

Información y Comunicación: analizar y evaluar la obtención, generación y uso de información relevante y de calidad para el control interno de los procesos sujetos a revisión.

Supervisión y Mejora Continua: analizar las evaluaciones de control interno, internas y externas, realizadas los procesos sujetos a revisión, así como la atención de las observaciones y acciones de mejora generadas por dichas evaluaciones.

Como resultado del análisis de la información y documentación proporcionada, se obtuvieron conclusiones relacionadas con los cinco componentes de control interno, establecidos en las disposiciones y el Manual de Control Interno, respecto de la implementación y eficacia de los controles revisados, los cuales se describen en los resultados que componen el presente informe.

2. Responsabilidad de Vigilancia: Consejo Nacional de Protección Civil.

Conforme a lo establecido en la Ley General de Protección Civil, el Consejo Nacional de Protección Civil es un órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil; es presidido por el Presidente de la República y cuenta con un Secretario Ejecutivo (Secretario de Gobernación) y un Secretario Técnico (Coordinador Nacional de Protección Civil). Se integra por el Poder Ejecutivo Federal, los titulares del Ejecutivo Estatal, las Mesas Directivas en materia de Protección Civil y se invita a las sesiones a representantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 29, Capítulo IV de la Ley General de Protección Civil, establece que el Consejo Nacional de Protección Civil deberá sesionar por lo menos una vez al año y tendrá, entre otras, las atribuciones siguientes, conforme a lo establecido en el artículo 26, fracciones I, II y III, Capítulo IV de la misma ley:

- Proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

- Proponer el establecimiento de los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, para cumplir los objetivos y fines de la protección civil.
- Proponer la emisión de acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional.

Se solicitó a la entidad fiscalizada, entre otra documentación e información, la Relación de Comités y Grupos especializados vinculados con el ejercicio de Recursos del FONDEN, con la finalidad de demostrar el cumplimiento de las disposiciones que lo norman, así como su funcionamiento, los acuerdos emitidos y el seguimiento de los mismos.

La CNPC proporcionó las cuatro Actas de las Sesiones Ordinarias del Consejo Nacional de Protección Civil celebradas en los ejercicios 2013 a 2017. En 2017 no se realizaron sesiones extraordinarias, aun cuando se presentaron desastres naturales de consideración en varias entidades federativas.

Del análisis de las actas de las sesiones proporcionadas, entre otros aspectos, destaca la entrega del documento “Rendición del Informe de Acciones en Materia de Protección Civil”, por parte del Coordinador Nacional de Protección Civil, y se identificó que en la primera sesión, realizada en mayo de 2013, se formalizaron seis acuerdos; en la segunda de mayo de 2014, cuatro acuerdos; en la tercera de noviembre de 2015, siete, y en la cuarta sesión que se realizó en enero de 2017, no se formalizaron acuerdos, ya que fue sesión informativa. Con la revisión se identificó solamente el seguimiento por parte del Consejo de un acuerdo correspondiente a la sesión realizada en 2015.

Se observó que el Consejo Nacional de Protección Civil no dio el seguimiento ni verificó la atención de los acuerdos en 2017; además, se identificó que las 4 actas de las sesiones no están firmadas por los asistentes, con excepción del Coordinador Nacional de Protección Civil, y carecen de la evidencia de la asistencia de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, situación que denota la falta de acciones de supervisión respecto de la operación del FONDEN.

La SEGOB, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) de la CNPC informó y remitió información de los mecanismos y acciones que implementó durante 2018 para dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones establecidas en las sesiones ordinarias del CNPC de los ejercicios 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018; asimismo, proporcionó evidencia de la formalización de las actas, en atención de lo establecido en el artículo 26, fracción III, de la Ley General de Protección Civil y en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 2 del Acuerdo de Control Interno; por lo anterior, se solventa la observación.

3. Responsabilidad de Vigilancia: Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

El Acuerdo de Control Interno establece que los Titulares de las instituciones instalarán y encabezarán el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), el cual tiene entre otros, los siguientes objetivos: identificar y analizar los riesgos y las acciones preventivas en la ejecución de los programas, presupuesto y procesos institucionales que puedan afectar el cumplimiento de metas y objetivos; impulsar la aplicación de medidas preventivas para evitar la materialización de riesgos y la recurrencia de observaciones de órganos fiscalizadores, atendiendo la causa raíz de las mismas, y fracción . Revisar el cumplimiento de programas de la Institución y temas transversales de la secretaría.

El COCODI debe sesionar de manera ordinaria en cuatro ocasiones durante cada ejercicio anual y, de manera extraordinaria, las veces que se considere necesario; cuando no se reúna el quórum legal requerido, el Vocal Ejecutivo levantará constancia del hecho y, a más tardar el siguiente día hábil, convocará a los miembros para efectuar la sesión dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que originalmente debió realizarse.

El Comité estará integrado por los miembros siguientes:¹¹

- El Presidente: Titular de la Institución.¹²
- El Vocal Ejecutivo: Titular del Órgano Fiscalizador.¹³
- Vocales en las dependencias.¹⁴

Se solicitó a la SEGOB, las Actas de las sesiones del COCODI efectuadas durante 2017.

La DGGR proporcionó las 4 Actas de Sesiones del COCODI de la SEGOB celebradas durante el ejercicio 2017: a) Primera Sesión Ordinaria, 28 de marzo; b) Segunda Sesión Ordinaria, 13 de junio; c) Tercera Sesión Ordinaria, 13 de octubre, y d) Cuarta Sesión Ordinaria, 28 de noviembre 2017.

En la revisión de las actas se observó lo siguiente:

- El Presidente del COCODI, el Secretario de Gobernación, no asistió a ninguna de las 4 sesiones del Comité realizadas en 2017; en su representación asistió el Oficial Mayor de la SEGOB, en calidad de suplente.
- En materia de protección civil, en ninguna de las sesiones realizadas en 2017 se informó sobre el desempeño de la CNPC ni de los mecanismos de control interno que ésta implementó para la consecución de los objetivos y respecto del ejercicio de los recursos

¹¹ Numeral 33, Fracciones I, II y III, inciso a) núm. 1 al 5, del Acuerdo de Control Interno.

¹² Los miembros propietarios podrán nombrar a su respectivo suplente de nivel jerárquico inmediato inferior, quienes intervendrán en las ausencias de aquellos.

¹³ Ibid.

¹⁴ Las suplencias de los Vocales se podrán realizar hasta el nivel de subdirector o equivalente.

para la Gestión de Riesgos (recursos del FONDEN), coordinados por la DGGR de la CNPC, con motivo de los eventos catastróficos sucedidos durante el ejercicio 2017, en particular, los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, de 8 y 7.1 grados, respectivamente, que causaron daños en diversas entidades federativas del país.

En conclusión, el COCODI de la SEGOB durante 2017 no revisó el cumplimiento de los programas en materia de protección civil ni evaluó el desempeño de la CNPC respecto de la operación del FONDEN. Por lo anterior, el COCODI de la SEGOB no conoció de los riesgos en la ejecución de las acciones para la operación del FONDEN, ni de las estrategias para su administración y, en consecuencia, no verificó si estas estrategias fueron efectivas y tampoco impulsó la aplicación de medidas preventivas para evitar la materialización de riesgos en la operación de dicho fondo.

2017-0-36100-15-0015-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, instruya las acciones de control necesarias para que en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional se informe respecto del desempeño de la Coordinación Nacional de Protección Civil y del ejercicio de los recursos para la Gestión de Riesgos respecto de los recursos del Fondo de Desastres Naturales, que son coordinados por la Dirección General para la Gestión de Riesgos, con motivo de los eventos catastróficos que se presenten durante el ejercicio en curso y que causen daños en las entidades federativas y municipios del país, en cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO CUARTO, CAPÍTULO I, NUMERAL 32, fracciones IV, VI y VII y en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 2 ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 2.02, del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

4. Normas de Conducta

Ética, Conducta e Integridad

El Acuerdo de Control Interno, establece que: El Titular y la Administración (servidores públicos de mandos superiores y medios) deben tener una actitud de compromiso en lo general con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y actos contrarios a la integridad y, en lo particular, con lo dispuesto en el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para

implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, (en adelante el Acuerdo en materia de Integridad) publicado en el DOF el 20 de agosto de 2015 y sus actualizaciones.

Asimismo, señala que los mandos medios y superiores deben articular un programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad y prevención de la corrupción, que considere como mínimo la capacitación continua en la materia de todo el personal; la difusión adecuada de los códigos de ética y conducta implementados; el establecimiento, difusión y operación de una línea ética o mecanismo de denuncia anónima y confidencial de hechos contrarios a la integridad, así como una función específica de gestión de riesgos de corrupción en la institución.

Además, establece que “La Administración debe asegurar una supervisión continua sobre la aplicación efectiva y apropiada del programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad, medir si es suficiente y eficaz, y corregir sus deficiencias con base en los resultados de las evaluaciones internas y externas a que esté sujeta.

Por su parte, el Acuerdo en materia de integridad establece con base en los principios y valores contenidos en el Código de Ética y las Reglas de Integridad, el Comité de ética de prevención de conflictos de interés de la institución debe elaborar la propuesta de Código de Conducta que oriente y de certeza plena a sus servidores públicos sobre el comportamiento ético al que deben sujetarse en su quehacer cotidiano, que prevengan conflictos de interés, y que delimiten su actuación en situaciones específicas que pueden presentarse conforme a las tareas, funciones o actividades que involucra la operación y el cumplimiento de los planes y programas de la dependencia o entidad a la que pertenecen, así como las áreas y procesos que involucren riesgos de posibles actos de corrupción.

- También señalan que corresponde al Comité de Ética la función de participar en la elaboración, revisión y actualización del Código de Conducta, así como vigilar la aplicación y cumplimiento del mismo.

Con objeto de analizar la implementación y difusión de los Códigos de Ética y de Conducta, la Política de Integridad a los servidores públicos a efecto de la DGGR, así como para evaluar el desempeño y compromiso con las normas de conducta, los valores éticos y la integridad del personal de dicha unidad administrativa, se solicitó a la DGGR, entre otra información y documentación, los códigos de ética y de conducta autorizados, el mecanismo de evaluación de los códigos y de las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, además de la Política Institucional de Integridad y Prevención de la Corrupción, autorizados y vigentes, así como los medios utilizados para su difusión y entrega al personal del FONDEN.

La DGGR entregó el Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2015; el Código de Conducta de la SEGOB, actualizado al 22 de marzo de 2018, aprobado en la primera sesión extraordinaria 2018 del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de

Intereses, así como evidencia de la difusión electrónica de los Códigos de Ética y de Conducta a todo el personal adscrito a la dirección.

En el análisis de la información se observó que, en relación con la implementación de una Política de Promoción de la Integridad y Prevención de la Corrupción, la DGGR informó que “En relación a los mecanismos de evaluación de los códigos y de las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, se hace la aclaración que esta Dirección no aplica mecanismos de evaluación de los códigos y de las reglas de integridad, toda vez que dichos Códigos de Ética y de Conducta son responsabilidad de la Secretaría de Gobernación”.

Además, no se proporcionó evidencia de que la SEGOB, por conducto de su Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Interés, haga una función específica de gestión de riesgos de corrupción en la institución, ni para asegurar la supervisión continua sobre la aplicación efectiva y apropiada del programa, política o lineamiento institucional de promoción de la integridad, a fin de medir si es suficiente y eficaz, y corregir sus deficiencias con base en los resultados de las evaluaciones internas y externas a que esté sujeta.

2017-0-36100-15-0015-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, instruya las acciones correspondientes para asegurar que se lleve a cabo la gestión de riesgos de corrupción y asegure la supervisión y aplicación efectiva, continua y apropiada de los mecanismos de evaluación de los códigos de ética y conducta, así como de las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, a fin de si es suficiente y eficaz, y en su caso, corregir sus deficiencias, con base en los resultados de las evaluaciones internas y externas que se lleven a cabo, para atender lo señalado en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA. AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 1, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 1.10 y 1.11 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y el ACUERDO SEXTO, Numeral 6. De los Principios y Criterios y de las Funciones, inciso d, e inciso k del ACUERDO que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés, y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

5. Competencia del Personal: Perfiles de Puestos.

El principio 4 del Acuerdo de Control Interno establece que los mandos superiores y medios de la institución son los responsables de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes en cada puesto y área de trabajo. Asimismo, se establece que deben implementar las acciones para atraer, desarrollar y retener profesionales competentes para lograr los objetivos de la institución. Por lo tanto, debe seleccionar y contratar, capacitar, proveer orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento del personal.

Por su parte, el Oficial Mayor o equivalente en la institución, es el responsable de: I. Aprobar las descripciones y los perfiles de los puestos, así como su registro y actualización en los sistemas informáticos de manera inmediata, salvo en aquellos casos que de manera justificada se determine un término específico; II. Aprobar las valuaciones de los puestos; III. Resolver las divergencias de criterios que se presenten entre el Especialista, el ocupante del puesto y su superior jerárquico en el proceso, y IV. En su caso, previa autorización de la Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal, proponer la acreditación de especialistas en descripción, perfil y valuación de puestos, para situaciones excepcionales.¹⁵

Con objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, se solicitó a la entidad fiscalizada, entre otra documentación e información, el Catálogo de Puestos autorizados vigentes al 31 de diciembre de 2017 y el detalle de las unidades administrativas que operan el FONDEN.

La DGGR entregó 15 Perfiles de Puestos diseñados para la ejecución de sus operaciones y el detalle del personal adscrito.

En el análisis efectuado a los Perfiles de Puestos se observó que su descripción es elaborada por la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, específicamente, por la Dirección General de Organización y Remuneración de la Administración Pública Federal de la SEGOB. La estructura de los Perfiles de Puestos, se divide en tres apartados: datos generales; descripción y perfil del puesto.

Al respecto, se observó que los perfiles no tienen fecha de elaboración, ni la fecha de la última actualización carece de firmas de autorización y no se especifica el área general o la carrera genérica que se necesita para ocupar un puesto en específico.

En el caso de las Direcciones de Registro, Control y Seguimiento; de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención a Desastres Naturales, y de Análisis y Evaluación de Emergencias, se observó que los perfiles de puestos no están alineados con las funciones que señala el

¹⁵ Artículo I, II, III, IV del Manual administrativo de aplicación general en materia de recursos humanos y organización y manual del servicio profesional de carrera de la Secretaría de la Función Pública, publicado el 4 de febrero de 2016.

Manual de Organización Específico de la DGGR. En el caso de la Dirección de Normativa, Convenios e Instrumentos Financieros Preventivos, se identificó que no coincide el objetivo ni las funciones de los perfiles de puestos con las establecidas en el mencionado manual de organización.

En cuanto a la relación de personal proporcionada por la DGGR incluye un total de 28 funcionarios públicos en 2017, de los cuales, seis son personal de mando superior, 5 de mando medio y 17 operativos.

Se verificó el cumplimiento del grado académico del personal adscrito a la DGGR, y se identificó que el 55.5% del personal de la dirección posee el grado académico de licenciatura y el 29.6% se divide entre bachillerato/técnicos y secundaria; 2 servidores públicos no cumplen con el grado académico requerido y para 2 no se pudo corroborar su grado de estudios, ya que no fueron proporcionadas las copias de sus cédulas profesionales emitidas por la SEP o de su título profesional, aun cuando en la base de datos del personal adscrito a la DGGR, se menciona que cuentan con un grado académico de licenciatura.

Por lo anterior, se concluye que la SEGOB debe analizar, actualizar y formalizar los perfiles de puestos de la DGGR y alinearlos con los objetivos y funciones señalados en el Manual de Organización Específico de la mencionada dirección. Asimismo, debe implementar acciones a fin de asegurarse de que la plantilla de personal de la DGGR cumpla con los perfiles de puestos, ya que, de los 28 puestos, 2 servidores públicos no cumplen con el Grado Académico requerido, y de 2 más no se pudo corroborar su grado de estudios, ya que no fueron proporcionadas las copias de sus cédulas profesionales emitidas por la SEP o de su título profesional.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó información mediante el oficio número, DGGR/2852/2018, de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil. Al respecto, la entidad fiscalizada demostró que los perfiles de puesto de la DGGR se encuentran alineados al Manual de Organización Específico; asimismo, remitió documentación que acredita el grado académico de los servidores públicos observados; sin embargo, no proporcionó evidencia de la última actualización del Manual y de los Perfiles y tampoco proporcionó los perfiles de puestos debidamente formalizados por los servidores públicos correspondientes, por lo que no se solventa la observación.

2017-0-36100-15-0015-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, analice, actualice y formalice los perfiles de puestos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, en cumplimiento del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, y de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO,

TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 4.04 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y los numerales 29 y 32, y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

6. Competencia del Personal: Capacitación.

El Acuerdo de Control Interno establece que los mandos medios y superiores son responsables de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes en cada puesto y área de trabajo, conforme a las expectativas de competencia profesional establecidas sobre los puestos clave y los demás cargos institucionales para ayudar a la institución a lograr sus objetivos.

Asimismo, establece que “el personal debe poseer y mantener un nivel de competencia profesional que le permita cumplir con sus responsabilidades, así como entender la importancia y eficacia del control interno y, que se debe evaluar la competencia profesional del personal en toda la institución.

Al respecto, el Acuerdo de Recursos Humanos establece que los programas de capacitación deberán ser anuales y contener acciones por servidor público, así como las condiciones de acreditación de la misma y las circunstancias en que, conforme a la disponibilidad presupuestaria, se podrán otorgar apoyos para cubrir estudios de formación, especialidad o de grado; asimismo, se señala que las acciones de capacitación que se programen deberán tener como origen un diagnóstico o detección de las necesidades de capacitación.

El Reglamento Interior de la SEGOB,¹⁶ establece que la CNPC debe promover y apoyar la capacitación de los profesionales, especialistas y técnicos mexicanos en materia de protección civil, atribuciones que permeen a las unidades adscritas a la mencionada Coordinación. Se solicitó a la entidad fiscalizada, entre otra información y documentación, el Programa Anual de Capacitación para el ejercicio 2017, además de la evidencia de su impartición y cumplimiento.

La DGGR proporcionó el Programa Anual de Capacitación del ejercicio 2017 de la SEGOB, así como la evidencia electrónica mediante la cual realizó la difusión de los 12 cursos que se impartieron. En el análisis de la información se identificó que:

¹⁶ Artículo 59, fracción XVII.

- Se cancelaron 3 cursos de los 12 programados en 2017.
- Sólo 9 personas de las 28 adscritas a la DGGR se inscribieron en los cursos.
- Ninguno de los 9 cursos impartidos abordó temas de Protección Civil o de Control Interno.
- No se proporcionó evidencia soporte de la asistencia del personal a los cursos de capacitación, ni de la constancia de la evaluación de la transferencia de conocimiento.

Adicionalmente, se proporcionó el Programa Anual de Capacitación 2018 de la SEGOB, que incluyó 40 cursos de capacitación, 3 de ellos en materia de Control Interno y Administración de Riesgos de la Institución; sin embargo, para el diseño del mencionado programa no se presentó evidencia de haber realizado la detección de necesidades de capacitación ni la transferencia del conocimiento, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Recursos Humanos.

Por lo anterior, se concluye que el Programa Anual de Capacitación 2017 y 2018 de la SEGOB no consideró temas en materia de protección civil y el personal de la DGGR no recibió capacitación en temas de control interno durante el ejercicio 2017; además, no se realizó la detección de necesidades de capacitación ni la transferencia del conocimiento para la elaboración de dicho programa.

La falta de capacitación y actualización del personal es un factor de riesgo para el desempeño de las actividades del proceso sujeto a revisión, puesto que el no contar con la competencia profesional requerida para el desempeño de sus funciones, interfiere en el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y, en consecuencia, de los objetivos de dicho proceso. Por lo anterior, se requiere que la SEGOB refuerce las acciones de capacitación, a fin de asegurarse que su programa anual de capacitación provea orientación en el desempeño, motivación y reforzamiento de las capacidades del personal de las unidades administrativas responsables de la operación del FONDEN, en todos sus niveles de puesto.

Concomitante con lo anterior, es necesario que la SEGOB establezca una política de actualización profesional en las materias sustantivas que le permitan el logro de los objetivos estratégicos del FONDEN, así como en temas de control interno, administración de riesgos, ética e integridad, entre otras, para todo el personal que integra la plantilla de la CNPC, en todos los niveles de su estructura orgánica.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 del 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR), proporcionó evidencia de que la DGGR envió a la Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación el oficio DGGR/2805/2018, del 10 de diciembre de 2018, por el que solicitó la inclusión de cursos con temática de Protección Civil, Control Interno y Administración de Riesgos en el Programa Anual de Capacitación 2019. Sin embargo, persiste la observación, debido a que no se

proporcionó el Programa Anual de Capacitación 2019, que garantice que se atendió lo recomendado en la presente.

2017-0-36100-15-0015-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, incluya en su Programa Anual de Capacitación temas en materia de protección civil, control interno, riesgos, e integridad para el personal de la Coordinación Nacional de Protección Civil, con base en la detección de necesidades de capacitación, y se asegure de que se lleve a cabo la evaluación de la transferencia del conocimiento, y que se lleve a cabo en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 59, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y los Numerales 46 y 47 del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, y el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 4.01 y 4.03 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

7. Competencia Profesional: Evaluación del Desempeño del Personal

El principio 4 del Acuerdo de Control Interno establece que los mandos medios y superiores son responsables de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes en cada puesto y área de trabajo. Asimismo, establece que el personal debe poseer y mantener un nivel de competencia profesional que le permita cumplir con sus responsabilidades, así como entender la importancia y eficacia del control interno y que se debe evaluar la competencia profesional del personal en toda la institución.

Al respecto, el numeral 56 del Acuerdo de Recursos Humanos señala que “Las Instituciones, a través de la DGRH, coordinarán el procedimiento de evaluación del desempeño de los servidores públicos, a tal efecto realizarán lo siguiente:

- I. Determinar el método que se utilizará para la aplicación de la evaluación del desempeño;
- II. Establecer el procedimiento para el cálculo, control y registro de los resultados obtenidos por los evaluados;

- III. Comunicar al interior de la Institución los periodos en que se establecerán metas y se aplicará la evaluación del desempeño;
- IV. Concentrar e integrar los resultados de las evaluaciones del desempeño de los servidores públicos;
- V. Informar a la Unidad de las metas autorizadas y de los resultados de las evaluaciones del desempeño de los servidores públicos;
- VI. Señalar la forma en que se darán a conocer a cada evaluado, dentro de los 20 días hábiles siguientes a la aplicación de dicha evaluación, el resultado total y por modalidad de valoración de su evaluación del desempeño, y
- VII. Asesorar y/o formular recomendaciones a las unidades administrativas respecto del procedimiento de evaluación del desempeño.”

En el artículo 54, fracción XVI, del Reglamento Interior de la SEGOB, se establece que “La Dirección General de Recursos Humanos de la Secretaría de Gobernación, adscrita a la Oficialía Mayor, tiene la atribución de coordinar el sistema de evaluación del desempeño y el otorgamiento de premios, estímulos y recompensas a los trabajadores de la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones jurídicas aplicables”.

Con la finalidad de verificar que la DGGR evaluó el desempeño que los servidores públicos en 2017, se solicitó, entre otra documentación e información, la Política de Evaluación del Desempeño. Al respecto, la DGGR informó que *“Las políticas de evaluación del desempeño de los servidores públicos establecidas en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, de conformidad con el Acuerdo por el que se da a conocer la declaración de la Coordinación General de Protección Civil como instancia de Seguridad Nacional publicado el viernes 23 de enero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, en su artículo primero da a conocer la determinación adoptada en el seno del Consejo de Seguridad Nacional para declarar como instancia de seguridad nacional a la Coordinación General de Protección Civil, incluyendo a sus áreas adscritas.*

En tal sentido, los servidores públicos de la Dirección General para la Gestión de Riesgos quedan excluidos del sistema de evaluación del desempeño”.

En el análisis se observó que, si bien el personal de la DGGR está excluido del Servicio Profesional de Carrera, debe incluirse en las evaluaciones de desempeño que establezca la Dirección General de Recursos Humanos de la SEGOB, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Recursos Humanos.

Por lo anterior, se concluye que al no realizar evaluaciones del desempeño del personal adscrito a la CNPC y a la DGGR, se careció de indicadores y alertas de desempeño para medir periódicamente los avances en la consecución de los objetivos de la DGGR y los institucionales

de la CNPC, lo que limitó la orientación y retroalimentación del actuar profesional de los servidores públicos en 2017.

2017-0-36100-15-0015-01-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, lleve a cabo la evaluación del desempeño del personal adscrito a la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, con la finalidad de contar con indicadores y alertas de desempeño para medir periódicamente los avances en la consecución de los objetivos de esas unidades administrativas, en cumplimiento del artículo 54, fracción XVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; del numeral 56, del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, y del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 4, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 4.04, del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

8. Administración de Riesgos en la Dirección General para la Gestión de Riesgos

El principio 7 del Acuerdo de Control Interno establece que los mandos medios y superiores deben identificar riesgos en todos los procesos institucionales, analizar su relevancia y diseñar acciones suficientes para responder a éstos y asegurar de manera razonable el logro de los objetivos institucionales, y que los riesgos deben ser comunicados al personal de la institución, mediante las líneas de reporte y autoridad establecidas.

Asimismo, señala que los mandos medios y superiores deben identificar riesgos en toda la institución para proporcionar una base para analizarlos, diseñar respuestas y determinar si están asociados con el mandato institucional, su plan estratégico, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los Programas Sectoriales, Institucionales y Especiales y demás planes y programas aplicables de acuerdo con los requerimientos y expectativas de la planeación estratégica, y de conformidad con las disposiciones jurídicas y normativas aplicables.

Al respecto, la SEP proporcionó el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) y el Informe Anual sobre el Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el ejercicio 2017; asimismo, la CONAGUA proporcionó el PTAR, el PTCI y, el Informe Anual sobre el Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en 2017, y la SCT proporcionó el PTAR, el PTCI y, el Informe Anual sobre el Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en 2017. La DGGR

como parte de la descripción del proceso del control interno implementado para el ejercicio de recursos del FONDEN, proporcionó la Matriz de Administración de Riesgos y el PTAR, ambos de 2017.

El 8 de diciembre de 2016 el Director de Registro, Control y Seguimiento de la DGGR proporcionó a la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, el Mapa de Riesgos Institucional 2017, del Ramo/Sector: 04 Gobernación, Institución 122- Dirección General para la Gestión de Riesgos, mediante el cual se identifica para la DGGR el riesgo núm. 2017_1 “Incumplir con la entrega de suministros de auxilio en situaciones de emergencia al no contar con las herramientas que garanticen la recepción de los mismos por la población afectada”, con un grado de impacto 2 y una probabilidad de ocurrencia 3, que lo ubica en el cuadrante III del mapa de riesgos, considerado por la SFP como un riesgo controlado (de baja probabilidad de ocurrencia y grado de impacto). La DGGR proporcionó los Reportes de Avances Trimestrales del PTAR 2017, el detalle general se muestra a continuación.

PROGRAMA DE TRABAJO DE ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS 2017 DE LA DIRECCIÓN GENERAL PARA LA GESTIÓN DE RIESGOS

Riesgo	Unidad Administrativa	Área o Dirección	Estatus del Plan de Acción	Porcentaje de Avance	Fecha de Registro
Incumplir con la entrega de suministros de auxilio en situaciones de emergencia al no contar con las herramientas que garanticen la recepción de los mismos por la población afectada	122- Dirección General para la Gestión de Riesgos	Dirección de Análisis y Evaluación	1er Trimestre	76.2%	01/04/2017
			2do Trimestre	81.0%	30/06/2017
			3ro Trimestre	90.0%	18/10/2017
			4to Trimestre	99.7%	31/12/2017

FUENTE: elaborados por la ASF con los Reportes de Avances Trimestrales del PTAR de 2017, proporcionados por la DGGR.

Las actividades de control establecidas para este riesgo en el PTAR fueron las siguientes:

- “Capacitación del procedimiento de acceso a los recursos del Fondo para la Atención de Emergencias a las autoridades de Protección Civil de las entidades federativas con la finalidad de mejorar los mecanismos de coordinación entre las entidades federativas y la Dirección General para la Gestión de Riesgos”.
- “Recabar de las entidades federativas las encuestas de satisfacción de los insumos que fueron autorizados para atender las necesidades de la población vulnerable afectada o susceptible de ser afectada por situaciones de emergencia derivadas de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador”.
- “Dar puntual seguimiento a la entrega por parte de las entidades federativas de los informes de utilización de insumos que fueron autorizados para la atención de situaciones de emergencia derivadas de la ocurrencia de un fenómeno natural perturbador”.

- “Publicar en el portal de internet del Sistema Nacional de Protección Civil los informes de utilización de insumos emitidos por las entidades federativas”.

Del análisis se observó que la DGGR solamente administró un riesgo asociado directamente con uno de los instrumentos financieros: “Fondo para Atención a Emergencias FONDEN”, el cual se financia con recursos del fondo y se presenta en la última etapa de las operaciones de dicho instrumento, que es la entrega-recepción de insumos. Para las operaciones y acciones administrativas y sustantivas del proceso integral para el acceso, autorización y dispersión, ejecución y vigilancia de los recursos del FONDEN, no se identificaron riesgos en 2017.

Además, la DGGR no proporcionó evidencia de que la SEGOB haya establecido una metodología específica para llevar a cabo el proceso de administración de riesgos, conforme a lo estipulado en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO I, numeral 23, del Acuerdo de Control Interno.

Al respecto, se concluye que la SEGOB no ha establecido una metodología de administración de riesgos, que le permitiera a la DGGR llevar a cabo la detección y evaluación de riesgos estratégicos, directivos y operativos identificados en la operación del FONDEN; ésta dirección solamente identificó un riesgo asociado con los recursos del FONDEN. Por lo que se concluye que no implementaron estrategias para controlar los eventos que, en caso de materializarse, afectarían el desempeño de los procesos de acceso, solicitud, autorización, dispersión, ejecución y supervisión de los recursos del FONDEN, así como de la consecución del objetivo del FONDO.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018, de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, proporcionó información adicional. Del análisis de la información se concluye que la entidad fiscalizada no posee una metodología actualizada de identificación evaluación y administración de riesgos en la operación del Fondo de Desastres Naturales, toda vez que la metodología presentada se elaboró en 2013 y no se demostró evidencia de su actualización, por lo que se mantiene lo observado.

2017-0-36100-15-0015-01-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, elabore y establezca una metodología para la identificación, evaluación y administración de riesgos que se aplique en los procesos de acceso, solicitud, autorización, ejecución y supervisión de los recursos del Fondo de Desastres Naturales, a fin de que permita tener la seguridad razonable respecto de la consecución del objetivo del Fondo de Desastres Naturales, en cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL PRIMERA, AMBIENTE DE CONTROL, PRINCIPIO 7, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 7.01 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITE EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y en

términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

9. *Actividades de Control: Normativa aplicable al Fondo de Desastres Naturales*

El Acuerdo de Control Interno establece que los mandos medios y superiores deben diseñar, actualizar y garantizar la suficiencia e idoneidad de las actividades de control establecidas para lograr los objetivos institucionales. En este sentido, son responsables de que existan controles apropiados para hacer frente a los riesgos que se encuentran presentes en cada uno de los procesos institucionales, incluyendo los riesgos de corrupción.

Asimismo, señala que los mandos medios y superiores deben diseñar actividades de control, mediante políticas, procedimientos, técnicas y mecanismos, en respuesta a los riesgos asociados con los objetivos institucionales, a fin de alcanzar un control interno eficaz y apropiado. Además, el artículo 57, fracción I del Reglamento Interior de la SEGOB establece que “la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa tendrá entre sus atribuciones: I) Promover y coordinar la participación de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría en el mejoramiento de la normativa interna que rige su funcionamiento, y dar seguimiento a las acciones correspondientes, así como evaluar y difundir sus resultados”.

Del análisis se identificó que en el marco normativo aplicable al proceso operativo integral del FONDEN se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leyes, manuales y reglamentos, y en los Lineamientos de Operación Específicos y Reglas de Operación del Fondo de Desastres Naturales, conforme a lo siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Protección Civil
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación
- Manual de Organización Específico de la Coordinación General de Protección Civil
- Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos
- Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales
- Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales

La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, no establecen específicamente términos y condiciones en materia de protección civil, pero forman parte del marco normativo aplicable al FONDEN, porque en el desarrollo del proceso de acceso a recursos del FONDEN existen

determinadas acciones que deben llevarse a cabo en cumplimiento a las disposiciones establecidas en estos ordenamientos. Las operaciones del FONDEN están sujetas a la normativa emitida por la SEGOB y de la SHCP, dependencias que en coordinación publicaron en el DOF¹⁷ el “Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales” para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, al Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012 y al SNPC.

Como consecuencia de los desastres naturales acontecidos, particularmente de los sismos de los días 7 y 19 de septiembre de 2017, se emitió el “Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales” (Reglas Generales),¹⁸ el 27 de septiembre del 2017, con el fin de procurar la atención eficaz de los damnificados. En este acuerdo se precisa que el Comité Técnico del Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales podrá determinar los porcentajes de los recursos públicos federales que se otorgarán para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal.

Las Reglas Generales del FONDEN tienen como objeto “Regular el acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales, de acuerdo con los principios de complementariedad, oportunidad y transparencia, de conformidad con los parámetros y procesos definidos en los Lineamientos de Operación específicos que regulan cada uno de los procedimientos a que hacen referencia las Reglas Generales que para tal efecto emitan la SEGOB y la SHCP. Los procesos de acceso, autorización y seguimiento del ejercicio de los recursos previstos en las Reglas Generales podrán realizarse con el apoyo de los medios, tecnologías y sistemas disponibles, para coadyuvar en la atención oportuna de la población y la mitigación de los efectos de los desastres naturales”.¹⁹

El Numeral 1 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales establecen que “El objeto de los lineamientos es definir los parámetros y procesos a que hacen referencia las Reglas Generales; asimismo, establece que los procesos de acceso permiten apoyar a las entidades federativas, cuando los daños ocasionados por los fenómenos naturales perturbadores superen su capacidad financiera y operativa de respuesta, así como a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que el acceso a los recursos del FONDEN siempre se dará en el marco de lo establecido en el artículo 22, Capítulo IV, Sección V de las Reglas Generales y previa firma del convenio de coordinación”.

En el análisis del Reglamento Interior de la SEGOB, del Manual de Operación Específico de la CNPC y de las Reglas Generales y Lineamientos de Operación Específicos, se identificó que la

¹⁷ Diario Oficial, 15 diciembre de 2010.

¹⁸ Diario Oficial, 27 de septiembre de 2010.

¹⁹ Artículo 2° del ACUERDO por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

DGGR es el área responsable del proceso de autorizar los apoyos y subsidios del FONDEN canalizados para la reconstrucción de los daños sufridos por un fenómeno natural perturbador en los sectores de competencia federal, estatal o municipal, debido a que la dirección cuenta con las facultades de realizar, supervisar y aprobar cada una de las actividades del proceso mediante el cual se solicita el recurso del FONDEN. Por lo tanto, se solicitó a la entidad fiscalizada, entre otra información y documentación, el marco normativo que regula la operación del ejercicio de recursos del FONDEN.

La CNPC proporcionó el siguiente marco normativo aplicable al FONDEN: Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; Acuerdo por el que se modifican los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales; Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN; Ley General de Protección Civil; Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el Reglamento de la Ley General de Protección Civil.

En la revisión de la normativa aplicable al FONDEN, se identificó lo siguiente:

- Las Reglas Generales del FONDEN y los Lineamientos de Operación Específicos del mismo, actualizadas al 27 de septiembre de 2017, carecen de homologación y actualización en algunos conceptos, como ejemplo:

Dice	Debe decir
Dirección General del FONDEN	Dirección General para la Gestión de Riesgos.
Página WEB o Página de Internet	Sistema FONDEN en Línea
Instancia Ejecutora o Entidad Ejecutora	Definir cuál de los dos conceptos se utilizará
SEDESOL	SEDATU

La sustitución de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por la SEDATU, tanto en las Reglas Generales como en los Lineamientos de Operación Específicos, fue resultado de la transferencia de actividades y responsabilidades señaladas en el DOF del 2 de abril de 2013, en términos del Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero de 2013 en el DOF. Sin embargo, en 2017 esta normativa aún no incorporó esta modificación.

- El Manual de Organización Específico de la Coordinación General de Protección Civil no ha sido revisado ni actualizado desde su fecha de emisión, 23 de noviembre de 2012, lo que debilita la estructura organizacional, la asignación de responsabilidades, así como la delegación de autoridad para alcanzar las metas y objetivos institucionales.
- En las Reglas Generales y en los Lineamientos de Operación Específicos no se especifica la regulación ni el uso del Sistema FONDEN en Línea.

Por lo anterior, se concluye que la normativa que regula la operación del FONDEN no está actualizada, situación que pone en riesgo el desempeño de las instituciones responsables de la solicitud y ejecución de los recursos del FONDEN para atender infraestructura dañada por los fenómenos naturales perturbadores en los diversos sectores susceptibles de atención.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio Núm. DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018 y el oficio Núm. DGGR/0052/2019 de fecha 14 de enero de 2019, proporcionó información adicional, con la cual se constató que la DGGR celebró una reunión con personal adscrito a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la SHCP el lunes 26 de diciembre de 2018, para efectuar un análisis integral de la recomendaciones emitidas en esta auditoría, y estudiar la factibilidad de actualizar y modificar las Reglas Generales y los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN; sin embargo, la DGGR no ha definido o diseñado un programa de conclusión de las actividades de trabajo para la actualización de la normativa en comento.

Asimismo, mediante el oficio Núm. DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil; proporcionó una minuta de trabajo entre personal de la UPCP y de la SHCP realizada el lunes 26 de diciembre de 2018, en la que se trataron temas referentes a la factibilidad de modificar las Reglas Generales y los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, además, proporcionó de modificación como evidencia la propuesta de la normativa en comento; sin embargo, en la minuta de trabajo y en los proyectos de los documentos antes indicados, no se tiene evidencia de que se haya analizado e incorporado las acciones tendientes para documentar y normar las actividades y operaciones del Sistema FONDEN en Línea. La referida minuta no contiene un acuerdo en donde se pueda observar la resolución tomada, respecto a la recomendación emitida por la ASF, por lo tanto, persiste la observación realizada por la ASF. Por lo anterior, se promueven las acciones siguientes:

2017-0-36100-15-0015-01-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, actualice las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, en el que se establezcan las actividades por realizar, en coordinación con las instancias competentes; las fechas de inicio y términos de cada actividad y los servidores públicos responsables de las mismas, y los productos o entregables, además de que en la referida normativa, se establezca la obligatoriedad de revisar y actualizar periódicamente la misma, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 10.01 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y el Artículo 57, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de

Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, establezca las disposiciones generales que regulan la operación del Sistema FONDEN en Línea como parte integral de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y en los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y que elabore un manual de procedimientos para documentar las actividades que se llevan a cabo en el referido sistema, en cumplimiento de lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 10.01 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

10. *Actividades de Control: Segregación de Funciones*

El Acuerdo de Control Interno en el principio 10, señala que los mandos medios y superiores de la institución deben considerar la segregación de funciones en el diseño de las responsabilidades de las actividades de control para garantizar que las funciones incompatibles sean segregadas y, cuando dicha segregación no sea práctica, deben diseñar actividades de control alternativas para enfrentar los riesgos asociados, toda vez que la segregación de funciones contribuye a prevenir corrupción, desperdicio y abusos en el control interno.

Con la finalidad de evaluar la segregación de funciones, en el desarrollo de actividades de control para enfrentar los riesgos asociados a los procesos sustantivos y adjetivos, vinculados al ejercicio de los recursos del FONDEN, se solicitó a la DGGR, entre otra información y documentación, la matriz de segregación de funciones para identificar al personal que autoriza, ejecuta, evalúa, registra y contabiliza las transacciones de los procesos sustantivos y adjetivos.

La DGGR proporcionó el Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, expedido por el Oficial Mayor de la Secretaría de Gobernación, registrado por la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la SEGOB el 25 de julio de 2016.

En el análisis del Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, se observó que contiene el objetivo y funciones generales de las direcciones, subdirecciones y jefaturas de departamentos de las áreas adscritas a la DGGR, por lo que se constató que se cuenta con unidades administrativas establecidas, para las cuales están establecidas sus atribuciones y funciones, además de que dichas funciones están segregadas, conforme a lo establecido en el principio 10 del Acuerdo de Control Interno.

11. *Implementar Actividades de Control: Manuales de Procesos y Procedimientos*

El Acuerdo de Control Interno establece, por un lado, en el principio 12 que los mandos medios y superiores deben establecer políticas y procedimientos, las cuales deben estar documentadas y formalmente establecidas. Asimismo, señala que se debe documentar, mediante políticas, manuales, lineamientos y otros documentos de naturaleza similar las responsabilidades de control interno en la institución. Por otro lado, en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,²⁰ establece que: “El titular de cada Secretaría de Estado expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el DOF, mientras que los manuales de procedimientos y de servicios al público deberán estar disponibles para consulta de los usuarios y de los propios servidores públicos, por medio del registro electrónico que opera la Secretaría de la Función Pública”.

El artículo 57, fracción XVI, del Reglamento Interior de la SEGOB, establece que: “La Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa, normará, integrará y mantendrá actualizado el Manual de Organización General de la Secretaría, además, deberá normar y dictaminar los proyectos de manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados de la misma, así como establecer los lineamientos para su utilización, en coordinación con la Unidad General de Asuntos Jurídicos”.

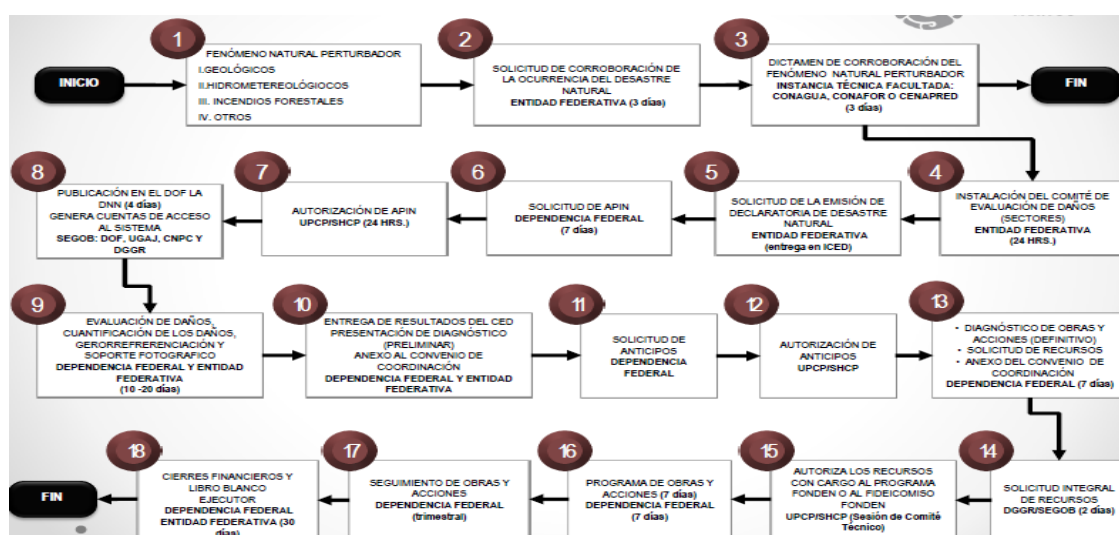
En atención a dichas disposiciones, en mayo de 2014, la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la SEGOB emitió los “Lineamientos para la Elaboración y Actualización de Manuales de Procedimientos”, documento que tiene como propósito que las unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados de la SEGOB cuenten con un instrumento de apoyo que facilite el proceso para la elaboración, revisión, dictamen técnico, dictamen jurídico, validación, registro, expedición, publicación,

²⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, Última reforma publicada en el DOF del 15 de junio de 2018.

difusión, vigencia y actualización de los manuales de procedimientos, a fin de homogeneizar los criterios para la integración, presentación y registro de los mismos.

Con base en lo anterior, se solicitó a la entidad fiscalizada, entre otra documentación e información el conjunto de aquellos procesos, subprocesos y procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten analizar el flujo de las operaciones del FONDEN, sus participantes, responsables, actividades. La DGGR proporcionó, entre otra documentación, el siguiente esquema, en el cual se describen los procesos para el acceso de los recursos del FONDEN.

PROCESO PARA EL ACCESO A LOS RECURSOS DEL FONDEN



FUENTE: elaborados por la DGGR.

Este esquema proporcionado de la DGGR contiene una descripción general de las actividades que se llevan a cabo para activar los procesos de acceso a los recursos del Fondo para la Atención de Emergencias y del Fondo de Desastres Naturales (ambos instrumentos financieros del FONDEN) y su contenido está basado en las Reglas Generales de Operación y en los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, pero no establecen los procedimientos específicos en los que participa el personal de la DGGR, ni las actividades a su cargo y los responsables de llevarlas a cabo.

En la revisión, se observó que ni la CNPC ni la DGGR cumplieron con lo establecido en los Lineamientos para la Elaboración y Actualización de Manuales de Procedimientos de la SEGOB, ya que en 2017 no contaron con un documento normativo-administrativo (manual de procedimientos) en el que se consignan, en forma metódica, las acciones y actividades específicas por realizar para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas respecto

de los procesos sustantivos que tienen a su cargo, además de que señale las áreas que intervienen, su responsabilidad y participación, y la información básica para orientar al personal respecto de la dinámica funcional de la organización.

En el análisis, se identificó que la DGGR ejecuta las operaciones del FONDEN con base en las Reglas Generales y Lineamientos Específicos, que son documentos normativos de consulta para las entidades susceptibles a acceder a los recursos del FONDEN y no cuenta con manuales de procedimientos específicos para el logro de los objetivos que tiene que cumplir respecto de la operación del FONDEN.

El no contar con manuales de procedimientos representa un riesgo para la institución, ya que no se tiene identificada la narrativa de las actividades a realizar, el responsable de llevarlas a cabo, los riesgos asociados a éstas, el diseño de actividades de control para mitigar los riesgos, la implementación y ejecución de los controles y la eficacia operativa mediante políticas y disposiciones para cada unidad que participa en la operación del FONDEN, lo que representa un riesgo que afecta la efectividad de las actividades que realizan y la supervisión de las mismas.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil informó que no cuentan con un Manual de Procedimientos debidamente formalizado, ya que se encuentra en el proceso de revisión; sin embargo, no presentó evidencia de la realización de dichas actividades ni el proyecto del referido manual de procedimientos, como soporte documental de su elaboración, por lo que persiste la observación.

2017-0-36100-15-0015-01-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, formule los manuales de procedimientos de los procesos por los que se lleva a cabo la operación del Fondo de Desastres Naturales, en los que se establezcan las acciones y actividades por seguir para la realización de las funciones establecidas en la normativa; se indiquen las áreas que intervienen, y los responsables de su ejecución, con el objeto de que estos manuales proporcionen la información básica para orientar al personal respecto a la dinámica funcional de la organización y documentar, mediante políticas para cada unidad administrativa de la Coordinación Nacional de Protección Civil, su responsabilidad sobre el cumplimiento de los objetivos de los procesos, de sus riesgos asociados, del diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia, en cumplimiento del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y los Lineamientos para la Elaboración y Actualización de Manuales de Procedimientos, elaborado por la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Secretaría de Gobernación, y del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 12, ELEMENTO DE CONTROL INTERNO 12.01

y 12.02 y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

12. Asignación de Recursos: Recursos autorizados en 2017 para desastres naturales por Entidad Federativa.

En el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales se establece que el FONDEN “Es un instrumento interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”; además, en este documento se norma la clasificación de los fenómenos naturales perturbadores que pueden causar desastres naturales; el procedimiento sobre la declaratoria de desastres naturales y el acceso a los recursos del FONDEN, de los apoyos y coberturas; el procedimiento para atender infraestructura federal, y las acciones para el control y la verificación del ejercicio del gasto.

Para tener acceso a los recursos del FONDEN, las entidades federativas, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se deben adherir a dos lineamientos normativos: Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

Respecto de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, se revisaron los procedimientos para solicitar la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural; emitir una Declaratoria de Desastre Natural; de los comités de evaluación de daños; de los fondos y reservas especiales; de la autorización de recursos con cargo al Programa FONDEN o al Fideicomiso FONDEN, y los apoyos y cobertura.

En cuanto a los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, se revisaron los lineamientos para el desastre natural; la conformación e instalación de los comités de evaluación de daños; la entrega de resultados; la entrega de apoyos parciales e inmediatos; la distribución de las obras y firma de los anexos; el acceso inmediato a los recursos del FONDEN, y la autorización de los recursos con cargo al FONDEN.

Para verificar la eficacia operativa de los controles inherentes a la asignación y ejercicio de recursos asignados en 2017 para la atención de desastres naturales mediante una base homogénea, se seleccionó una muestra de 15 de un total de 94 expedientes: 8 de desastres naturales ocurridos en 2017 por estado y 6 de años anteriores con asignaciones

presupuestarias en 2017 (4 de 2016, 1 de 2014 y 1 de 2013).²¹ El detalle de los estados y eventos seleccionados para la muestra se detalla en el cuadro siguiente.

Expedientes de Desastres Naturales con Asignaciones Presupuestarias del FONDEN en 2017. (Muestra revisada)
(Cifras en miles de pesos)

Estado	Evento	Importe
Campeche	01. Lluvia severa del 3 al 5 de agosto de 2016	76,906.1
Colima	02. Huracán Blanca el día 7 de junio de 2015	9,256.2
Oaxaca	01. Movimiento de ladera el día 15 de septiembre de 2015	37,960.0
Veracruz	01. Lluvia severa del 11 al 12 de marzo de 2015	47,913.2
Chiapas	03. Lluvia severa, inundación fluvial y pluvial el 23 de junio de 2017	130,446.4
Estado de México	01. Sismo el 19 de septiembre de 2017	2,176,941.5
Jalisco	02. Huracán categoría V del 23 al 24 de octubre de 2015	81,958.9
Oaxaca	03. Lluvia severa del 11 al 14 de junio de 2017	192,330.0
Oaxaca	07. Sismo de magnitud 7.1 el 19 de septiembre de 2017	202,984.1
Puebla	01. Huracán Franklin el 9 de agosto de 2017	43,123.0
Tlaxcala	01. Sismo de magnitud 7.1 el 19 de septiembre de 2017	104,762.4
Veracruz	04. Lluvia severa e inundación fluvial del 27 de septiembre al 9 de octubre de 2017	169,636.8
Veracruz	06. Lluvia severa el 11 de octubre de 2017	3,623.6
Durango	01. Lluvia severa del 3 al 7 de noviembre de 2014	686,047.3
Guerrero	02. Sismo del 21 de agosto de 2013	333,409.6
Total		4,297,299.10

FUENTE: Elaborada con la base de datos generada a partir de la Tabla de recursos autorizados en 2017, publicada por la Secretaría de Gobernación en la página http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Recursos_destinados_a_desastres_por_Estado fecha de último acceso 2 de julio de 2018. Se integraron los Desastres Naturales por Entidad Federativa, ya que esa es la manera en que están concentrados los expedientes objetos de la revisión.

La muestra de los 15 expedientes revisados ascendió a un importe de 4, 297,299.10 miles de pesos, que representó el 12.64% del monto total correspondiente a los 94 expedientes que fue de 33, 990,322.61 miles de pesos. Se solicitó a la DGGR la documentación complementaria de los 15 expedientes seleccionados para revisión.

Del análisis de la información de los 15 expedientes se obtuvieron los resultados siguientes:

- 5 solicitudes de corroboración del Fenómeno Natural Perturbador carecen de firma del titular del Ejecutivo de la Entidad Federativa (Gobernador) conforme a lo establecido en las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales Capítulo III Sobre la Declaratoria

²¹ La determinación de la muestra de los expedientes objeto de revisión se realizó mediante el juicio profesional y de algunos de los factores que influyen en la determinación del tamaño de la muestra, tales como: nivel de riesgo, índice tolerable de desviación, el nivel deseado de certeza y la cantidad de unidades de muestro en la población si esta última es muy pequeña y con base en lo establecido en el numeral V.2. *Alcances de la Auditoría*, de la Normativa para la Fiscalización Superior, "Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño".

de Desastre Natural y el acceso a los recursos del FONDEN, Sección I Procedimiento para solicitar la corroboración de la ocurrencia de un Desastre Natural, Artículo 7, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

- 1 dictamen de corroboración de la Instancia Técnica Facultada no cumplió con las fechas establecidas para notificar a la Entidad Federativa solicitante, respecto de su dictamen de solicitud (Capítulo III, Sección I, Artículo 8, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- En 15 expedientes no se pudo verificar la captura de la información de los Diagnósticos Preliminares, ya que no se tiene acceso al Sistema FONDEN en Línea, por fallas en su funcionamiento. La mencionada información debió haberse registrado previamente a la Sesión de Entrega de Resultados del Comité de Evaluación de Daños en la Página Web establecida por la SEGOB. (Capítulo III, Sección III, Artículo 12, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- 15 expedientes no cuentan con la evidencia de la convocatoria realizada a las instancias competentes para las sesiones del CED (Capítulo III, Sección III, Artículo 12, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- 14 expedientes carecen de la evidencia de que un representante del Órgano Estatal de Control haya participado en la evaluación y cuantificación de daños producidos por el Desastre Natural y, en 1 de ellos, faltó la evidencia de asistencia de un representante local (Capítulo III, Sección III, Artículo 12, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- 8 actas de instalación del CED no contaron con el soporte documental de solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos (API) de la Dependencia o Entidad Federal (Capítulo IV, Sección I, Numerales 12, 13, 14 y 15, de los Lineamientos de Operación Específico del Fondo de Desastres Naturales).
- 7 solicitudes API no cumplieron con los plazos establecidos según la norma y 3 solicitudes no cumplieron con el requisito del periodo de ejecución (Capítulo IV, Sección I, Numerales 12, 13, 14 y 15, de los Lineamientos de Operación Específico del Fondo de Desastres Naturales).
- 1 recurso autorizado de los API no se localizó en los diagnósticos preliminares presentados en la sesión de entrega de resultados del CED y en los diagnósticos definitivos que se presentaron ante la SEGOB (Capítulo IV, Sección I, Numerales 12, 13, 14 y 15, de los Lineamientos de Operación Específico del Fondo de Desastres Naturales).
- En 14 expedientes se excedió el tiempo estipulado para presentar los resultados, de los cuales 6 justificaciones de prórroga no cuentan con soporte documental que debió adherirse a las actas de resultados del CED para dar validez a la solicitud (Capítulo III, Sección III, Artículo 12, Fracción II, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- 1 de las actas de entrega de resultados excedió el plazo de prórroga autorizado por el CED (Capítulo III, Sección III, Artículo 12, Fracción II, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).
- 9 solicitudes de declaratorias de desastre natural carecen de firma del titular del Poder Ejecutivo de la Entidad Federativa en la que ocurrió el desastre (Capítulo III, Sección I, Artículo 7, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).

- 13 declaratorias de desastre natural fueron publicadas en el DOF fuera del plazo establecido en la normativa, que es de 4 días hábiles siguientes a su solicitud; además, en 8 ocasiones no se presentó en tiempo y forma la solicitud de recursos por parte de las entidades federativas ante la SEGOB (Capítulo III, Sección III, Artículo 10, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales).

Cabe señalar que los informes trimestrales de los avances físicos y financieros de obras y acciones realizadas, solicitados a la DGGR, no fueron proporcionados. De lo anterior, se concluye que la DGGR:

- No ha implementado controles de supervisión y revisión para la integración de los expedientes de Desastres Naturales por Entidad Federativa con los recursos autorizados en 2017, conforme a lo establecido en los artículos 8; 9; 10; 11 párrafos primero y sexto; 12 fracción I párrafo cuarto y quinto y, fracción II párrafo primero, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; al numeral 12 y 14 de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.
- No ha homologado los formatos para el proceso de solicitud de los recursos de FONDEN (para Estados, Secretarías o Entidades); asimismo, no existe un formato universal para los Programas de Obras y Acciones, lo que dificulta el análisis de la información y provoca la omisión de información necesaria para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 8; 9; 10; 11 párrafos primero y sexto; 12, fracción I, párrafo cuarto y quinto y fracción II, párrafo primero de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y los Numerales 12 y 14, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.
- No cumplió con los plazos establecidos para el proceso mediante el cual se otorgan los Apoyos Parciales Inmediatos, por lo que contraviene lo establecido en el artículo 14, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, que tiene por objetivo asegurar la oportuna asignación y aplicación de recursos dirigidos a solventar aspectos prioritarios y urgentes relacionados con Fenómenos Naturales Perturbadores.
- La DGGR no contó con los informes trimestrales de los avances físicos y financieros de obras y acciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 31, sección II denominada “Infraestructura Federal”, de los Lineamientos Específicos del FONDEN, que establece que las dependencias y entidades federativas están obligadas a informar al Órgano Interno de Control (OIC), la UPCP, la DGGR y al BANOBRAS, al cierre de cada trimestre, los avances físicos y financieros de obras y acciones realizadas.

Con base en lo anterior, se concluye que la DGGR no ha diseñado, ni implementado un mecanismo de control que le permita dar seguimiento puntual y certero a la documentación proporcionada por las dependencias y entidades federales, así como las entidades federativas solicitantes de los recursos del FONDEN. El carecer de un mecanismo de control para esta actividad denota la falta de supervisión y seguimiento, principalmente respecto del cumplimiento de los plazos de tiempo estipulados tanto en las Reglas Generales como en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, así como de la ejecución de acciones, el ejercicio del gasto, y la transparencia y rendición de cuentas de los recursos destinados a reconstrucción de infraestructura dañada por los desastres naturales.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018, de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, cual proporcionó nota informativa que incluye una tabla denominada “check list”. Del análisis a la información proporcionada se concluye que la DGGR no ha diseñado un mecanismo de control efectivo para la integración de los expedientes relativos a los recursos asignados para atender desastres naturales en los diversos sectores, conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable del FONDEN, por lo que persiste lo observado.

2017-0-36100-15-0015-01-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, diseñe e implemente mecanismos de control que le permitan supervisar la debida integración de los expedientes de Desastres Naturales por Entidad Federativa; homologar los formatos para el proceso de solicitud de los recursos del Fondo de Desastres Naturales y el de los Programas de Obras y Acciones; cumplir con los plazos para la entrega de los apoyos parciales inmediatos, y resguardar los informes trimestrales de los avances físicos y financieros de obras y acciones, en cumplimiento de los Artículos 8; 9; 10; 11 párrafos primero y sexto; 12, fracción I, párrafo cuarto y quinto, y fracción II párrafo primero; el Artículo 14, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; y los Numerales 12 y 14 y 31 de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y en lo establecido en el ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL TERCERA, ACTIVIDADES DE CONTROL, PRINCIPIO 10, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 10.01 y 10.02 del ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS DISPOSICIONES Y EL MANUAL ADMINISTRATIVO DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE CONTROL INTERNO y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

13. *Diseño de Actividades de Control: Procedimiento para el ejercicio de recursos del Fideicomiso FONDEN por parte del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Cumplimiento del Anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN).*

El Anexo XVII, de los Anexos de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicados en el DOF el 31 de enero de 2011 y vigentes a la fecha de revisión, establece el Procedimiento para el ejercicio de recursos del Fideicomiso FONDEN, por obras y acciones para la reconstrucción de la infraestructura que se derivan de la atención de los daños ocasionados por la ocurrencia de Desastres Naturales en la República Mexicana. Este anexo se compone de los cuatro apartados siguientes:

- Lineamientos Básicos. El ejercicio de los recursos autorizados lo realizarán directamente las instancias ejecutoras, ante el BANOBRAS, en su carácter de Fiduciario del Fideicomiso FONDEN.
- Notificación de autorización de recursos a las Dependencias y Entidades Federales con cargo al Fideicomiso FONDEN. El Fiduciario, con el acuerdo favorable del Comité Técnico, emitirá comunicado a la instancia ejecutora que corresponda, informándole, entre otras cosas, plazos, responsabilidades, importes y términos y condiciones.
- Ejercicio de Recursos. Previo al ejercicio de los recursos autorizados, la(s) Dependencia(s) o Entidad(es) Federal(es) deberán entregar mediante comunicado al Fiduciario información y documentación soporte.
- Cierre Financiero. Las instancias ejecutoras deberán notificar con toda oportunidad al Fiduciario el cierre del ejercicio financiero de los recursos y coordinarse con el mismo a efecto de obtener la confirmación de pagos efectuados por su cuenta en ejercicio de los recursos autorizados, a efecto de que den cumplimiento del plazo establecido en las Reglas, para la entrega del libro blanco.

Para verificar las operaciones que desarrolla BANOBRAS, respecto del Anexo XVII mencionado, se diseñó y ejecutó una prueba de recorrido, que permitió, identificar los insumos y productos de sus acciones, así como la evaluación del diseño e implementación de los controles relevantes. La prueba de recorrido se realizó en la Subgerencia de Administración Sectorial Fiduciaria 1, responsable de la operación de las disposiciones establecidas en el Anexo XVII, de los Anexos de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales. A continuación, se presentan los resultados de la prueba realizada.

Los documentos revisados en la prueba de recorrido fueron los siguientes:

- Oficio de Autorización de Recursos a la Ejecutora.
- Relación de acuerdos adoptados para la Ejecutora y por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN.
- Oficio y tarjeta de firmas y rubricas, así como, nombres y cargos de los funcionarios facultados para instruir el ejercicio de los recursos.
- Oficio de solicitud de transferencia de recursos.
- Factura del contratista.
- Hoja membretada con el logotipo del Contratista, y el detalle del representante legal.
- Cédula de Captura para la elaboración de estimación de obra.
- Recibo para Retenciones de Cuotas, Derechos e Impuestos.
- Oficio de confirmación de que BANOBRAS concilió el importe ejercido por la entidad ejecutora, contiene como anexo los pagos efectuados.
- Oficio de solicitud del reintegro del saldo remanente al Patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN, así como de la "Confirmación de pagos", efectuados por cuenta y orden del ejecutor de obra en el ejercicio de los recursos autorizados en los acuerdos del Comité Técnico, con el fin de concluir la integración del Libro Blanco.

- Oficio donde la entidad federativa solicita la conciliación de saldos, a fin de contar con la confirmación de pagos efectuados para concluir con la integración del Libro Blanco, en tiempo y forma.
- Reporte de Auxiliares de Movimientos.
- Constancias de los Acuerdos del Comité Técnico.

Se identificaron 5 acciones mediante las cuales la Subgerencia de Administración Sectorial Fiduciaria 1, realiza las operaciones señaladas en el Anexo XVII de los Anexos de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales:

- Actividad 1. Captura de la Base de Datos con el registro de pagos autorizados con cargo al Patrimonio del Fideicomiso FONDEN. Se observó lo siguiente:
 - La base de datos de la Subgerencia no está homologada entre todo el personal encargado de estas acciones.
 - El Subgerente, valida el archivo de autorización de pago, con el auxiliar y con la base de la dependencia hasta que se vaya a integrar el libro blanco.
 - Se carece de un procedimiento universal para revisar los acuerdos y las firmas de los funcionarios en los contratos.
 - Los oficios de Solicitud de Transferencia de recursos del FONDEN, que las entidades federativas y federales utilizan, no están homologados, a pesar de que existe un formato predeterminado por BANOBRAS.
 - Se verifica solamente el cálculo del 5 al millar, no así de los cálculos de otros impuestos que se cargan por Entidad Federativa.
 - Se verifica manualmente que no haya duplicidad de pagos de estimaciones.
 - Se realiza una conciliación de oficios de solicitud de pago contra facturas y con los recibos de retenciones para verificar el recurso.
 - Las cuentas bancarias y los datos personales de los contratistas están registradas en una base de datos de BANOBRAS.
 - Los correos electrónicos utilizados para la comunicación con el BANOBRAS y, que fueron proporcionados por los funcionarios públicos facultados, no son institucionales, son personales.
- Actividad 2. Llenado del Formato de Instrucción de Pago. Se observó lo siguiente:
 - El personal operativo tiene un control personal para validar pagos en las bases de datos, no hay garantía de que los demás operativos cuenten con dicho control.
 - Se imprime el Formato de Instrucción de Pago y, anota manualmente el folio que se genera de la carga en el Sistema de BANOBRAS.
- Actividad 3. Carga en el Sistema BANOBRAS. Sin observaciones.
- Actividad 4. Supervisión de las acciones anteriores.
 - El personal operativo contratado de manera externa para realizar la supervisión, no cuenta con un usuario asignado para ingresar al Sistema de BANOBRAS; el personal de base, lo comparte con ellos.
- Actividad 5. Conciliación (Cierre Financiero). Sin observaciones.

Al respecto, se verificó que la ejecución de las acciones observadas corresponden y se alinean en su totalidad con los apartados del Anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales. Sin embargo, no se tiene un manual de procedimientos que documente formalmente las acciones programadas de transferencias de recursos del FONDEN que realiza el personal de la Subgerencia de Administración Sectorial Fiduciaria de BANOBRAS, toda vez que no se ha establecido, de manera formal, los responsables de llevar a cabo dichas acciones, de revisarlas y autorizarlas, así como los requisitos e insumos iniciales y los productos o entregables que derivan de dichas acciones.

El BANOBRAS, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DCI/101000/019/2019 del 17 de enero de 2019, proporcionó información a fin de atender la observación preliminar relativa a la elaboración e implementación de actividades de control para asegurar la adecuada cobertura de los objetivos y los riesgos en las operaciones, así como a nivel transacción o ambos, dependiendo del nivel necesario para garantizar que la institución cumpla con sus objetivos y conduzca los riesgos que tiene a su cargo en materia de las actividades referentes al FONDEN (elaborar un manual de procedimientos) que documente formalmente las actividades para la operación de las cinco acciones programadas de transferencias de recursos del FONDEN.

Al respecto, el BANOBRAS proporcionó Nota Informativa en la que describió las actividades que lleva a cabo en cumplimiento de lo establecido en el Anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos para la transferencia de recursos del FONDEN, mismas que fueron previamente observadas por la ASF, pero no informó respecto de la procedencia de elaborar un manual de procedimientos que documente y permita implementar actividades de control para detectar los riesgos inherentes que se producen en las cinco acciones ejercidas dentro del proceso de transferencia de recursos del FONDEN, así como a los responsables de la ejecución de éstas y los plazos de tiempo establecidos para su realización, por lo anterior, se considera que lo expuesto en la nota informativa no representa un mecanismo que permita documentar y regular las acciones en mención, por lo que no se solventa lo observado.

2017-2-06G1C-15-0015-01-001 Recomendación

Para que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en el ámbito de sus atribuciones, elabore y aplique un manual de procedimientos que documente formalmente las acciones que se llevan a cabo para la transferencia de recursos del FONDEN -establecidas en el anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN- por el personal de BANOBRAS, en el que se establezcan los responsables de llevar a cabo las acciones, de revisarlas y autorizarlas, así como los requisitos e insumos iniciales y los productos o entregables que derivan de las mismas, en atención del Anexo XVII de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, y del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y la Sección X.1, Apartado 18000, Objetivo 1, Función 1; Objetivo 2, Función 1 y Objetivo 4, Función 1, del Manual de Organización del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

14. *Actividad de Control: Sistemas de Información*

El principio 11 del Acuerdo de Control Interno establece que los mandos superiores y medios deben diseñar actividades de control para la gestión de la seguridad sobre los sistemas de información con el fin de garantizar el acceso adecuado, de fuentes internas y externas a éstos, y que los objetivos para la gestión de la seguridad deben incluir la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad.

Con la finalidad de identificar los sistemas de tecnologías de la información utilizados para el acceso y la dispersión de los recursos del FONDEN, así como los controles diseñados para el efectivo funcionamiento de dichos sistemas, se solicitó a la DGGR de la CNPC, entre otra información y documentación, el inventario de los sistemas de información y comunicación que apoyan la operación del FONDEN, así como la descripción de los controles generales de seguridad y accesos lógicos, físicos, de respaldo, de aplicaciones, entre otros, y la explicación de la naturaleza de cada uno (preventivos, detectivos o correctivos) y su periodicidad de aplicación.

La DGGR proporcionó nota informativa en la que se enumeran los sistemas de información automatizados que apoyan la operación del proceso; sin embargo, no se proporcionó la evidencia documental formalizada que permita corroborar la existencia de controles generales de seguridad y accesos, físicos, de respaldo y de aplicaciones, en los sistemas que apoyan la operación del proceso del FONDEN, así como de descripción y naturaleza de los controles implementados (preventivos, detectivos o correctivos).

La DGGR proporcionó un listado de controles relativos a la seguridad física (control de acceso al edificio y garantizar la operación del sistema); la seguridad lógica (cartas responsivas de gestión de claves y de acceso mediante usuario y contraseña); la gestión de activos; la seguridad en redes, mediante aplicación de reglas de acceso; el antispyware (antivirus), y las copias de seguridad (de actualización trimestral), pero no se tuvo evidencia de la implementación de estos controles.

De lo anterior se concluye que la DGGR no presentó evidencia documental formalizada que permita comprobar la existencia de controles generales (de seguridad y accesos, físicos, de respaldo, de aplicaciones), en los sistemas informáticos que apoyan la operación del proceso del FONDEN, así como de descripción y naturaleza de los controles (preventivos, detectivos o correctivos).

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil; presentó evidencia de la implementación de los controles de seguridad, para los cuales se tiene determinado el tipo de acciones preventivas o correctivas.

Del análisis de la documentación proporcionada, de constató que los controles implementados se dividen en dos: Seguridad Física y Seguridad Lógica, de los cuales la Seguridad Física es un control de naturaleza preventiva y la Seguridad Lógica, a su vez, se compone de cuatro mecanismos de control cada uno con diferente naturaleza, los cuales son los siguientes: a) Control de acceso mediante contraseñas (preventivos y detectivos); b) Gestión de Activos, (preventivos y correctivos); c) Seguridad mediante reglas firewall, (preventivo y detectivo), y d) Copias de seguridad (preventivos). Cabe señalar que el “Control de acceso mediante contraseñas”, es el utilizado para el sistema FONDEN en Línea, por medio de capturas de pantalla del inicio de sesión, proporcionadas como soporte documental, en las que se muestra el mecanismo del sistema para negar el acceso a los usuarios no identificados y el bloqueo del mismo. Por lo anterior, se solventa lo observado, toda vez que la CNPC demostró que implementó controles generales de acceso, utilización, comunicación y de supervisión para el Sistema FONDEN en Línea.

15. Implementación de Actividades de Control: Mecanismos de Control y Seguimiento de los recursos del FONDEN

El Manual de Organización Específico de la DGGR establece que la Dirección de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención a Desastres (DCCSAD) tiene el objetivo de “Dirigir la coordinación, control y seguimiento de las acciones de atención a la infraestructura afectada por los desastres naturales que se presenten en las entidades federativas del país, por medio de los mecanismos de acceso a los recursos del instrumento financiero de gestión de riesgos correspondiente en apego a las normas establecidas, para contribuir en la recuperación y reconstrucción de la infraestructura de los diferentes sectores afectados”.

Para cumplir con su objetivo, la DCCSAD debe ejecutar quince funciones contenidas en el manual antes indicado, una de ellas, establecida en la Función Novena, es la de “Aplicar políticas y procedimientos en materia de registro de las erogaciones con cargo al FONDEN, para el control y seguimiento de los recursos autorizados”. La DGGR expuso que “De acuerdo a los Numerales 29 y 31 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, *las Dependencias Federales deberán informar trimestralmente los avances físicos y financieros, los cuales serán presentados ante el Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003 FONDEN en las sesiones ordinarias.*”

Al respecto, se observó que los informes trimestrales de avances físicos y financieros son enviados a la DGGR, de conformidad con los Numerales 29, 30, 31, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales; sin embargo, la DCCSAD no proporcionó evidencia de que haya establecido un mecanismo, política o procedimiento para controlar, validar y realizar el seguimiento del registro de las erogaciones con cargo al FONDEN (recursos autorizados), conforme a lo establecido en el Numeral VII, la Función Novena, de las funciones de la DCCSAD, contenidas en el Manual de Operación Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos.

De lo anterior, se concluye que la DCCSAD no ha diseñado un mecanismo, política o procedimiento para controlar, validar y realizar el seguimiento del registro de las erogaciones

con cargo al FONDEN (recursos autorizados), conforme a lo establecido en el numeral VII, la Función Novena, de las funciones de la DCCSAD, contenidas en el Manual de Operación Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos. La falta de este mecanismo, política o procedimiento no posibilita la supervisión que debería llevar a cabo la CNPC, por conducto de la DGGR, respecto del seguimiento de las acciones de atención de la infraestructura afectada por los desastres naturales en las entidades federativas, toda vez que no se cuenta con información confiable y oportuna del acceso, autorización, ejercicio del gasto y, transparencia y rendición de cuentas de los recursos del FONDEN que financian las acciones de reconstrucción.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la CNPC proporcionó una nota informativa en la cual expone la justificación del porqué que no se encuentra dentro de sus atribuciones la aplicación de las políticas y procedimientos en materia de registro de las erogaciones con cargo al Fondo de Desastres Naturales para el control y seguimiento de los recursos autorizados. Al respecto, de la revisión a lo expuesto por la DGGR, se considera que dicha justificación no es suficiente para atender lo observado, toda vez que en el numeral VII, Párrafo Noveno de las funciones de la DCCSAD, contenidas en el Manual de Operación Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, señala que se debe establecer el mecanismo, política o procedimiento para controlar, validar y realizar el seguimiento del registro de las evaluaciones con cargo al FONDEN; por lo tanto, persiste la observación.

2017-0-36100-15-0015-01-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, formule e implemente las políticas y procedimientos en materia de registro de las erogaciones con cargo al Fondo de Desastres Naturales para el control y seguimiento de los recursos autorizados, en cumplimiento del Apartado VII Objetivo y Funciones por Área, Dirección de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención a Desastres, Función Novena, del Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

16. *Implementar Actividades de Control: Mecanismos de Registro, Control y Vigilancia (Atención a Emergencias)*

El Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos establece que la Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos (DGACANGR) tiene como objetivo “Implementar políticas, mecanismos y

procedimientos de evaluación técnica y normativa por medio de las solicitudes de acceso a los recursos de los instrumentos financieros de gestión de riesgos presentados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y entidades federativas, para proveer de los recursos en la prevención y atención a la población afectada por situaciones de emergencias, así como en la reconstrucción de daños ocasionados por desastres naturales”.

Para llevar a cabo el cumplimiento del objetivo, la DGACANGR tiene entre otras funciones establecidas la de “Aprobar los mecanismos de registro, control y vigilancia de los recursos asignados al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, cuya finalidad es la de supervisar el ejercicio y transparencia en el manejo de los recursos destinados a la atención de las declaratorias de emergencia en el territorio nacional”.²²

Con la finalidad de identificar y evaluar las políticas y procedimientos mediante los cuales la DGGR controla el registro, control y vigilancia, así como la supervisión y transparencia en el manejo de los recursos asignados del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, se solicitó evidencia documental de los mecanismos de registro, control y vigilancia de los recursos del fondo indicado (mecanismo, metodología, etc.) aprobados, así como las disposiciones operativas que los regulan.

La DGGR señaló que “De acuerdo a los numerales 29 y 31 de los Lineamientos de *Operación específicos del FONDEN, las Dependencias Federales deberán informar trimestralmente los avances físicos y financieros, los cuales serán presentados ante el Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003 FONDEN en las sesiones ordinarias*”.

Adicionalmente, indicó que “*Los mecanismos de la Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos para un eficiente registro de los recursos del Fondo para la atención de Emergencias FONDEN son la integración documental; la fiscalización de documentos; la elaboración de órdenes de pago y, el registro pormenorizado de las operaciones*”; sin embargo, la evidencia documental proporcionada durante el desarrollo de la auditoría no permitió constatar que existe un proceso definido y formalizado; además, los numerales 29 y 31 a los que hace referencia la DGGR están diseñados exclusivamente para asuntos de ejecución y obras de índole Local y Federal, mismos que se autorizan del patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN.

Al respecto, se concluye que la DGACANGR no proporcionó evidencia de que estableció los mecanismos de registro, control y vigilancia de los recursos asignados al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, cuya finalidad es supervisar el ejercicio y transparencia en el manejo de los recursos destinados a la atención de las declaratorias de emergencia en el territorio nacional.

²² Apartado VII Objetivo y Funciones por Área, Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos, Función Decimosexta, del Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, aportó evidencia de que la DGGR estableció los controles necesarios para el registro y vigilancia de los recursos ejercidos con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, toda vez que implementó la elaboración y entrega de 3 formatos debidamente formalizados, en diferentes tramos del proceso de atención de emergencias: la solicitud de insumos, una encuesta de satisfacción y el informe de la utilización de insumos, todos emitidos por la entidad federativa solicitante y dirigidos a la DGGR, lo que posibilita a ésta supervisar el ejercicio de los recursos destinados a la atención de las declaratorias de emergencia en el territorio nacional, en cumplimiento de la Función Decimosexta, del Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos, por lo que se solventa lo observado.

17. Implementación de Actividades de Control: Actividades de Control para evitar duplicidad de acciones con otros programas o con otras acciones de reconstrucción

El artículo 58, fracción II, de la Ley General de Protección Civil, señala que, para poder acceder a los recursos de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, (recursos del FONDEN), la DGGR, deberá proporcionar la manifestación expresa por parte de las entidades ejecutoras de que no existen duplicidades con otros programas y fuentes de financiamiento. Asimismo, el numeral 21, fracción II y III de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, señalan que la DGGR debe verificar, con base en la información proporcionada tanto por las Dependencias y Entidades Federales ejecutoras del FONDEN, que no haya duplicidad de acciones y recursos en las obras y que los recursos del FONDEN no sean solicitados para la reparación de daños ajenos al Desastre en cuestión.

Se solicitó a la DGGR el mecanismo de control que se implementa para cerciorarse que no existe duplicidad de acciones y recursos para financiar las obras de reconstrucción. Al respecto, la DGGR proporcionó una nota informativa en la que indicó que *“Mediante la coordinación de los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003 FONDEN y de conformidad con el numeral 9, sección V de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, donde se señala el compromiso formal de la Dependencia Federal y Entidad Federativa de no duplicar acciones con otros programas y acciones de reconstrucción previstas en otras solicitudes de recursos pendientes o en trámite, y que los recursos del FONDEN no son solicitados para la reparación de daños ajenos al desastre en cuestión, aunado a que, por medio del sistema se hace la georreferenciación de las zonas afectadas y sólo se permite la integración de un programa de obras por sector ante un desastre natural”*.

En la revisión de 15 Diagnósticos Definitivos, emitidos por las entidades federales que conforman los Comités de Evaluación de Daños, se identificó que en el numeral V “Manifestación de que los efectos del desastre natural rebasan su capacidad operativa financiera”, en el último párrafo del texto redactado para atender tal efecto se señala lo

siguiente: *“...Asimismo, que no hay duplicidad de acciones con otros programas o con acciones de reconstrucción previstas en otras solicitudes de recursos pendientes o en trámite, y que los recursos no son solicitados para la reparación de daños ajenos al desastre natural en cuestión”*.

De igual manera, en los oficios de solicitud de recursos que remite la CNPC, por medio de la DGGR, dirigidos al Titular de la UCP de la SHCP, se identificó que en el numeral 6, última línea, se señala que *“...las obras y acciones de reconstrucción y restauración...ni se duplican con las previstas en otras solicitudes de recursos autorizados con anterioridad, y que se encuentren en procesos de ejecución o con aquellas que estén en trámite de autorización”*.

Por lo tanto, se concluye que el mecanismo que implementa la DGGR para evitar la duplicidad de programas y fuentes de financiamiento, en atención al artículo 58, fracción II, de la Ley General de Protección Civil no es efectivo, ya que consiste en verificar la declaración bajo protesta de decir la verdad -por parte de la dependencia federal o entidad federativa que solicita el recurso del FONDEN-, pero no se tiene establecido un procedimiento o actividad complementaria de control por el que la DGGR verifique efectivamente que no existen duplicidades con otros programas y fuentes de financiamiento y de que los recursos del FONDEN no se solicitaron para la reparación de daños ajenos al desastre en cuestión.

Por lo anterior, la CNPC por medio de la DGGR, no tiene la certeza de que la infraestructura dañada por desastres naturales –agendada en los programas de reconstrucción obra- se financie con doble recurso y de que los ejecutores de obra rindan cuentas mediante documentación generada por el ejercicio del gasto de otras fuentes de financiamiento ajenas al FONDEN.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018, de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la CNPC proporcionó nota informativa para solventar la observación.

Al respecto, la DGGR señaló que es de estricta responsabilidad de la entidad ejecutora declarar bajo protesta de decir verdad que los efectos del Desastre Natural rebasan la capacidad financiera de la Entidad Federativa y que carece de recursos para solventar por sí misma la reparación y reconstrucción de los daños. Asimismo, que no hay duplicidad de acciones con otros programas o con acciones de reconstrucción previstas en otras solicitudes de recursos pendientes o en trámite, y que los recursos del FONDEN no son solicitados para la reparación de daños ajenos al desastre en cuestión.

Del análisis de la información, se detectó una debilidad en las actividades de control respecto de las acciones de verificación que debe llevar a cabo la DGGR para evitar la duplicidad de acciones con otros programas de reconstrucción, debido a que no comprobó, con evidencia documental, que tenga establecido un procedimiento o actividad complementaria que compruebe que la DGGR verificó que no existieran ese tipo de duplicidades.

La falta de un mecanismo de control que permita a la CNPC brindar una seguridad razonable de que los recursos del FONDEN no se ejerzan en obras u acciones que estén siendo atendidas con recursos públicos de otra naturaleza, en virtud de la cuantía de los importes de los recursos que se solicitan del FONDEN para atender sectores afectados por desastres naturales, se considera que representa un riesgo que pudiera impedir que los recursos se apliquen para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, además de causar un daño al erario público, y transgredir los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, por lo tanto, persiste la observación.

2017-0-36100-15-0015-01-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, implemente un mecanismo de control que permita verificar que no existe una duplicidad de acciones y recursos en la atención a infraestructura dañada por desastres naturales y, que los recursos del Fondo de Desastres Naturales no son solicitados para la reparación de daños ajenos al desastre en cuestión, toda vez que el carecer de dicho mecanismo, compromete la consecución del objetivo del Fondo y representa un riesgo grave que podría causar daño al erario público. En atención del artículo 58, fracción II, Capítulo XII de la Ley General de Protección Civil y el numeral 21, fracción II de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

18. Información y Comunicación: Sistema FONDEN en Línea.

En las Reglas Generales de Operación del Fondo de Desastres Naturales, se señala que “Los procesos de acceso, autorización y seguimiento del ejercicio de los recursos previstos en las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, entre otros, podrán realizarse con el apoyo de los medios tecnológicos y sistemas disponibles, para coadyuvar en la atención oportuna de la población y la mitigación de los efectos de los desastres naturales, en los términos de las disposiciones aplicables”.²³

Asimismo, se establece que “Previo a la sesión de entrega de resultados del Comité de Evaluación de Daños, los diagnósticos deberán ser capturados por los servidores públicos designados para tal fin en cada subcomité en la Página Web establecida para tales efectos por la Secretaría de Gobernación”.²⁴

²³ Artículo 2°, párrafo segundo, de las Reglas Generales de Operación del Fondo de Desastres Naturales.

²⁴ Artículo 12, fracción I, párrafo quinto de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

Además, los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastre Naturales indican que “Sin excepción alguna y de acuerdo con lo establecido por el artículo 11 de las Reglas, la evaluación de los daños de cada sector afectado, deberá contar con soporte fotográfico que incluya la georreferenciación satelital de cada una de las acciones de reconstrucción a realizar, mismas que deberán ser capturadas por los funcionarios designados para tal fin en cada subcomité en la Página Web establecida para tales efectos por la Secretaría de Gobernación, antes de la sesión de entrega de resultados”.²⁵

En la cuadragésima cuarta sesión ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, celebrada el 4 de mayo de 2012, se adoptó el acuerdo SO.44.50, mediante el cual se determinó que “A partir del 15 de mayo de 2012, sería obligatoria la utilización del citado Sistema para todos los actores involucrados en el procedimiento de acceso a los recursos del FONDEN, a partir de la ocurrencia de un desastre natural hasta la autorización de los recursos respectivos. En consecuencia, todo desastre natural que ocurra a partir de dicha fecha debería ser tramitada por medio de dicho sistema”.²⁶

Con la finalidad de evaluar los controles internos en materia de información y comunicación, así como el grado de seguridad que éste brinda para la consecución de los objetivos institucionales, se solicitó a la DGGR el acceso como consulta al Sistema FONDEN en Línea. Sin embargo, la dirección, usuario y contraseña proporcionados por la DGGR, no permitió ingresar al sistema para su consulta. Al respecto, la DGGR informó que el sistema presenta fallas de funcionamiento para todos los usuarios (Secretarías de Estado, Entidades Federativas y para el propio administrador del Sistema FONDEN en Línea, la misma DGGR); además, no proporcionó evidencia de que cuenta con un Plan de Recuperación en caso de desastres de Tecnologías de la Información (DRP), que indique las alternativas a seguir por alguna contingencia de falla del sistema.

Asimismo, la DGGR comunicó el 21 de junio de 2018 a la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la SEGOB que *“Actualmente el Sistema FONDEN en Línea, se encuentra alojado en un servidor que tiene diez años operando, de tal suerte que presenta fallas en su funcionamiento, lo que ha provocado inconformidad por parte de los usuarios, al no contar oportunamente con la información necesaria para poder acceder a dichos instrumentos financieros, particularmente durante la presente temporada de lluvias y ciclones tropicales.*

Ello, con independencia de que la normativa aplicable al FONDEN establece para los diversos órdenes de gobierno que participan en su operación, plazos específicos para la presentación de la información y documentación necesaria e indispensable para continuar con el procedimiento de acceso a los recursos con cargo a ese Instrumento, de manera que la falta

²⁵ Numeral 7, párrafo primero de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastre Naturales.

²⁶ Con fundamento en la Cláusula Cuarta, inciso M, Séptima, letra i, del Contrato del Fideicomiso 2003 FONDEN, así como en los artículos 11, párrafo segundo, 12, fracción I, párrafo último, y 15, párrafo segundo de las Reglas Generales y el numeral 7 de los Lineamientos de Operación.

de una correcta e ininterrumpida disponibilidad del Sistema FONDEN en Línea compromete sensible e indudablemente el debido cumplimiento de dicha normativa y el alcance de los objetivos del propio FONDEN; ello aunado a que tal situación a su vez pudiera derivar en la determinación de observaciones de las diferentes instancias que fiscalizan al Instrumento de mérito”.

Del análisis al “Manual de Procedimiento para la Operación del Sistema FONDEN en Línea”, proporcionado por la DGGR, se identificaron las observaciones siguientes:

- Su fecha de elaboración es el 15 de diciembre de 2015, no se especifica su fecha de entrada en vigor.
- No está debidamente formalizado: carece de firmas de elaboración, revisión y autorización.
- No considera un Plan de Recuperación en caso de desastre en las Tecnologías de la información.

En el Acuerdo S.O.44.50 del 4 de mayo de 2012, el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, antes indicado, se establece la obligatoriedad de la utilización del Sistema FONDEN en Línea para todos los actores involucrados, a partir del 15 de mayo de 2012; no obstante, el Manual de Procedimientos se elaboró el 15 de diciembre de 2015.

En el análisis de la información proporcionada por la DGGR, se observó que no se encuentra en funcionamiento el sistema FONDEN en Línea para el control y seguimiento de los eventos catastróficos en el ámbito nacional, conforme a lo establecido en el Acuerdo S.O.44.50 firmado por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Titular de la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil; proporcionó evidencia de que la DGGR, mediante registros de documentos concernientes a las actividades de acceso, autorización y dispersión de recursos que el Sistema FONDEN en Línea, actualmente se encuentra en funcionamiento y diseñó de las actividades de control para la gestión y seguridad del Sistema FONDEN en Línea, que permiten un acceso adecuado y evaluar las amenazas de seguridad a las tecnologías de información y comunicación que se pudiesen presentar, lo que permite obtener y procesar la información de cada uno de los procesos operativos que apoyan la operación del Sistema Fondo de Desastres Naturales en Línea; asimismo, la DGGR presentó evidencia de que en 2018 diseñó un “Plan de Continuidad de los Servicios de Tecnologías de la Información”, para dar atención a las contingencias que se generen en torno a mencionado sistema. Por lo anterior, se solventa la observación.

19. I. Supervisión y Mejora Continua: Estado que Guarda el Sistema de Control Interno del Fondo de Desastres Naturales.

El principio 16 del Acuerdo de Control Interno establece que los mandos medios y superiores deben implementar actividades para la adecuada supervisión del control interno y la

evaluación de sus resultados, por lo que deben realizar una comparación del estado que guarda, contra el diseño establecido, efectuar autoevaluaciones y considerar las auditorías y evaluaciones de las diferentes instancias fiscalizadoras, sobre el diseño y eficacia operativa del control interno, así como documentar sus resultados para identificar las deficiencias y cambios que son necesarios aplicar al control interno, con motivo de modificaciones en la institución y su entorno.

Con la finalidad de evaluar el Estado que guarda el Sistema Control Interno Institucional, conforme a la normativa aplicable en materia de control interno emitida por la SFP, se solicitaron a la DGGR los informes de las autoevaluaciones del Sistema de Control Interno Institucional por el ejercicio 2017. La DGGR proporcionó las autoevaluaciones al Sistema de Control Interno Institucional de 2017, en el que se consideran 33 elementos de control, como se muestra en el cuadro siguiente.

RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE SISTEMA DE CONTROL INTERNO INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2017.

Norma	Elementos Evaluados	Porcentaje de la Evaluación
Primera. Ambiente de Control	8	73.0
Segunda. Administración de Riesgos	4	83.3
Tercera. Actividades de Control.	12	80.5
Cuarta. Información y Comunicación.	6	72.2
Quinta. Seguimiento y Mejora Continua.	3	83.3
Promedio	-	78.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en la SEGOB, 2017.

El componente de Ambiente de Control y el de Información y Comunicación son los de menor calificación, 73.0% y 72.2% respectivamente, y el promedio de los cinco componentes es de 78.4%.

La evaluación consistió en medir el cumplimiento de cada norma general mediante el proceso de administración de la DGGR; es de destacar que el proceso de asignación de recursos del FONDEN no fue evaluado. Las observaciones identificadas en el análisis de la Evaluación del Estado que guarda el SCII en la SEGOB son las siguientes:

- Los resultados de la evaluación aplicada no permiten identificar los controles internos relevantes de un proceso específico, ya que se enfocan en aspectos generales de control interno de la institución, lo que dificulta la identificación de los riesgos, así como del establecimiento de controles preventivos y correctivos.
- Las respuestas de la evaluación dependen de la interpretación y juicio que los servidores públicos realicen, por lo que pueden opinar sobre aspectos que desconocen.

- El personal de la Dirección de Coordinación, Control y Seguimiento en la Atención de Desastres fue responsable en un 79.0% de responder la evaluación del SCII, sólo el 16.6% del personal de la DGGR participó en dicha evaluación.

Por lo anterior, se concluye que, aunque se han realizado evaluaciones del Estado que guarda el SCII de la SEGOB, éstas sólo se basan en una evaluación de percepción, ya que no existe una participación de todas las áreas encargadas de llevarlo a cabo, el personal seleccionado puede carecer del conocimiento pleno de lo que se cuestiona y es de la operación general, además de que no se ha realizado la evaluación del proceso sustantivo del FONDEN.

II. Autoevaluación del Sistema de Control Interno en el proceso del FONDEN

La SEGOB es la instancia designada por el Ejecutivo Federal como coordinadora de sector en materia de protección civil, cuyo Manual de Organización General, publicado en junio de 2015, define a la CNPC como la Unidad Administrativa responsable de operar administrativamente al FONDEN, por medio de la DGGR.²⁷ Por lo tanto, las acciones que se desarrollan con motivo de la operación del FONDEN deben adherirse al Acuerdo de Control Interno, que aplican a las instituciones de la APF que comparten atribuciones en el proceso de acceso, autorización y seguimiento del fondo referido y, en general, en el SNPC.

La naturaleza de interinstitucionalidad del instrumento FONDEN implica que, además de la SEGOB, en el proceso integral del fondo también participan otras dependencias como es la SHCP, BANOBRAS, las Entidades Federativas y sus dependencias y entidades competentes, así como las Dependencias y Entidades Federales coordinadoras de obras y acciones para cada sector. Como parte de la gobernanza interinstitucional, la operación del FONDEN está enmarcada en el Consejo Nacional de Protección Civil, que es el órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil, presidido por el titular del Ejecutivo Federal, que entre otras atribuciones debe proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar el cumplimiento de sus objetivos y metas, mediante los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, para cumplir los objetivos y fines de la protección civil. Al analizar las actas de sesión del Consejo Nacional de Protección Civil, se identificó que carecen de elementos que denoten actividades coordinadas entre los distintos actores, ni de aquellos tendentes a identificar, evaluar y administrar los riesgos, así como los recurrentes en el diseño e implementación de controles para reducir éstos últimos, de manera que se fortalezca el sistema de control interno en el que se desarrollan las acciones relacionadas con el de acceso, autorización y seguimiento de los recursos del FONDEN.

Con objeto de identificar la participación de los diferentes actores en el Sistema de Control Interno inherente al FONDEN se solicitó mediante documentación e información diversa, la

²⁷ Es de señalarse que la auditoría se practicó a los resultados de la Cuenta Pública de 2017, durante el ejercicio 2018 a la CNPC adscrita en ese entonces a la SEGOB; por lo que entonces no le era aplicable el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 30 de noviembre de 2018.

cual concentra información referente a la estructura del Sistema de Control Interno en la SEP, CONAGUA y SCT.²⁸

La SEP, la CONAGUA y la SCT proporcionaron²⁹ los Informes del Estado que guarda el Sistema de Control Interno institucional, la Matriz de Administración de Riesgos, su Programa de Trabajo de Administración de Riesgos (PTAR), el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) y la Evaluación del Titular del Órgano Interno de Control al Informe Anual del estado que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional, por los ejercicios 2016 y 2017. Sin embargo, se observó que en estos documentos ninguna de las instituciones antes referidas consideró los riesgos identificados ni los controles implementados en el proceso de acceso, autorización y seguimiento de recursos del FONDEN. Tampoco se identifican trabajos coordinados y colaborativos entre las distintas instituciones que participan en la operación del FONDEN, que redunden en la definición de objetivos conjuntos, la administración de los riesgos inherentes y los controles que mitiguen estos últimos.

No obstante que el FONDEN es un instrumento interinstitucional expuesto de manera iterativa a diversos riesgos de distintas fuentes y con factores evolutivos y cada vez más complejos, se carece de un mecanismo de coordinación entre los distintos participantes de dicho sistema, que permita consolidar acciones tendientes a consolidar los objetivos que se persiguen y mejorarlos, así como identificar, evaluar y administrar sus riesgos inherentes, además de implementar controles efectivos asociados a éstos. Por lo anterior, se considera importante que, en materia de control interno, se revalúe el modelo de trabajo para migrar de un análisis institucional focalizado a un sistema coordinado de participación y colaboración entre las instancias integrantes del SNPC, con énfasis en la acción preventiva que permita aprovechar las experiencias, recursos y funciones, sin que por ello se descuiden previsiones obligadas para reaccionar ante una situación de emergencia o desastre.

Además, resulta relevante que se analice y, en su caso, se implementen instrumentos que permitan identificar áreas de oportunidad en el Sistema de Control Interno en el que se desenvuelven las operaciones del FONDEN y demás instrumentos de naturaleza interinstitucional-multisectorial, de manera que los distintos actores expongan las diferentes vulnerabilidades identificadas o previsibles en las operaciones del fondo y se desarrollen las medidas de control que permitan reducir su materialización o la repercusión que la misma tendría en su ejecución y los recursos destinados para la consecución de los objetivos. A este respecto, es necesario plantear la revisión periódica de objetivos, riesgos y controles del Sistema de Control Interno y sus áreas de mejora y desarrollo, en la cual podría emplearse la participación y el consenso que se genera en las sesiones del SNPC, para pasar de un sistema de control interno individual, analizado por cada uno de los responsables de una parte del proceso en el que se desarrolla el FONDEN, a uno en el que se analice de manera integral, por

²⁸ Mediante los oficios DAESCI/041/2018, DAESCI/043/2017 y DAESCI/044/2017, del 17 de julio de 2018.

²⁹ La SEP, con el oficio 710.2018.40.2.-4720, del 26 de julio de 2018; la CONAGUA, con el oficio B00.1.00.01.0275, del 01 de agosto de 2018, y la SCT con el oficio 5.1.-1835, del 03 de agosto de 2018.

las instancias involucradas, su planeación, ejecución y seguimiento, con canales eficaces de comunicación y una coordinación general efectiva.

La CNPC, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, proporcionó oficios mediante los cuales solicitó los Diagnósticos Definitivos de Obras y Acciones de reconstrucción a las dependencias ejecutoras de los recursos del FONDEN; sin embargo, dichos oficios no están relacionados con un mecanismo para llevar a cabo la autoevaluación de control interno al proceso sustantivo del FONDEN, con objeto de identificar los controles internos relevantes del proceso específico, que apoyen la identificación de los riesgos y el establecimiento de controles preventivos y correctivos, por lo que persiste lo observado.

2017-0-36100-15-0015-01-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, implemente mecanismos de autoevaluación al proceso sustantivo del Fondo de Desastres Naturales, con la finalidad de identificar los controles internos relevantes del proceso específico, lo que apoyará la identificación de los riesgos y el establecimiento de controles preventivos y correctivos, en cumplimiento del ARTÍCULO SEGUNDO, TÍTULO SEGUNDO, CAPÍTULO I, Numeral 9, NORMA GENERAL QUINTA, SUPERVISIÓN Y MEJORA CONTINUA, PRINCIPIO 16, ELEMENTOS DE CONTROL INTERNO 16.04 y 16.06 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

20. *Supervisión y Mejora Continua: Supervisión del Órgano Interno de Control*

El numeral 49, de los Lineamientos de Operación Específico del Fondo de Desastres Naturales, establece que “La aplicación, erogación, regularización, justificación, comprobación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos autorizados del FONDEN, se sujetará a las Reglas y demás disposiciones aplicables.

Las dependencias y entidades facilitarán que la SFP directamente o, en su caso, a través de los órganos internos de control de las mismas puedan realizar, en cualquier momento, de acuerdo a su ámbito de competencia, la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN, incluida la revisión programática-presupuestaria y la inspección física de las obras y acciones apoyadas con recursos federales, así como recibir, turnar y dar seguimiento a las quejas y denuncias que se presenten sobre su manejo.

Asimismo, para las obras y acciones ejecutadas por instancias locales, las dependencias y entidades facilitarán que la SFP, a través de la Unidad de Operación Regional y Contraloría Social, actúe por sí o en coordinación con los órganos estatales de control. Para tal efecto, los ejecutores del gasto conservarán en forma ordenada y sistemática toda la documentación comprobatoria de los actos y contratos que realicen conforme a las disposiciones de la legislación aplicable, así como al seguimiento físico y financiero de las obras de reconstrucción que le correspondió atender.

En el caso de que se detecten manejos inadecuados de recursos e incumplimiento al marco normativo aplicable, los sujetos obligados a su cumplimiento se harán acreedores a las sanciones procedentes en los términos de la legislación aplicable.

Lo anterior, sin menoscabo de las acciones que en el ámbito de su competencia le correspondan a la Auditoría Superior de la Federación”.

El artículo 27, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, señala que “La aplicación, erogación, regularización, justificación, comprobación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos autorizados del FONDEN, se sujetará a las Reglas, los Lineamientos de Operación y demás disposiciones aplicables.”

Al respecto, se solicitaron los Programas Anuales de Auditorías 2016, 2017 y 2018 de los OIC en la SEP, en SCT y en la CONAGUA. Se realizó el análisis de los Programas Anuales de Auditorías de los OIC con la finalidad de evaluar la planeación y programación de auditorías y verificar que se incluyeron revisiones a las obras y acciones ejecutadas con recursos del FONDEN, a la SEP, la SCT y la CONAGUA. Las observaciones identificadas se presentan a continuación.

- En el ejercicio 2017 la SEP, la SCT y la CONAGUA, en su conjunto, ejercieron 21,184, 865.7 miles de pesos, cifra que representó el 62.3%, de los 33, 990,322.6 miles de pesos erogados del FONDEN en ese ejercicio.
- La SEP, en 2017, ejerció 10, 808,768.0 miles de pesos de los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN para diversas acciones de evaluación de daños, apoyos parciales inmediatos, reconstrucción de infraestructura y acciones de mejora para resarcir daños ocasionados por fenómenos naturales perturbadores, en los sectores educativos, arqueológicos y deportivos. Sin embargo, en los Programas Anuales de Auditorías del OIC en la SEP, de los ejercicios 2016, 2017 y 2018, se identificó que, de las 80 auditorías planeadas para esos ejercicios, no se incluyó la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN.
- La SCT, en 2017, ejerció 3, 411,891.4 miles de pesos de los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN para diversas acciones de evaluación de daños, apoyos parciales inmediatos, reconstrucción de infraestructura y acciones de mejora para resarcir daños ocasionados por fenómenos naturales perturbadores, en el sector carretero. En la revisión de los Programas Anuales de Auditorías del OIC en la SCT, en 2016, 2017 y 2018, se identificó que en las 94 auditorías planeadas durante esos ejercicios no se incluyó la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN.

- La CONAGUA, en 2017, ejerció 6,964,206.3 miles de pesos de los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN; sin embargo, en los Programas Anuales de Auditorías del OIC en la CONAGUA para 2016, 2017 y 2018, se verificó que, en 44 auditorías planeadas durante esos ejercicios, no se incluyó la inspección, fiscalización y vigilancia de los recursos del FONDEN.

Por lo anterior, se concluye que los OIC en la SEP, en la SCT y en la CONAGUA, en su planeación y programación de auditorías 2017, no consideraron la fiscalización de los recursos otorgados por el FONDEN, cuyo importe ejercido en 2017 por la SEP, la SCT y la CONAGUA fue de 21,184,865.78 miles de pesos (revisión programática-presupuestaria, la inspección física de las obras y acciones apoyadas con dichos recursos, entre otros), por lo que existe esta área de oportunidad en cuanto a la supervisión y vigilancia, que al ejecutarse apoyará el ejercicio de dichos recursos financieros.

La SCT, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número 09/500/0474/2018 del 14 de diciembre de 2018, aportó evidencia de las auditorías de obra pública realizadas a los Centros SCT de los estados de Quintana Roo, en el ejercicio 2015; Veracruz, en el ejercicio 2016 y 2018; Durango, en el ejercicio 2018; al igual que en los estados de Guerrero y Oaxaca, en el ejercicio 2018, todas enfocadas a la fiscalización de los contratos que se ejercieron con recursos del FONDEN. Con lo anterior, se considera que la SCT aportó los elementos suficientes para atender la observación correspondiente a dicha institución.

La SEP, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número el oficio núm. 11/OIC/AI/428/2018 del 11 de diciembre de 2018, informó que la SEP cuenta para su operación y administración en materia de Infraestructura Física con el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFED), mismo que, de acuerdo con los artículos 2, fracción IV, 16 y 19, fracción XIV, de la Ley de la infraestructura Física Educativa, funge como instancia asesora y coordinadora de las actividades para la atención de los daños causados a la infraestructura educativa por desastres naturales. Asimismo, la SEP informó que el Órgano Interno de Control del INIFED es la “Instancia idónea para la inspección, fiscalización y vigilancia del ejercicio de los recursos.”

Si bien, el OIC en la SEP menciona que también participó en tareas de fiscalización de recursos aplicados a obras de reconstrucción por desastres naturales de septiembre de 2017, no proporcionó soporte documental que valide dichas acciones. Por lo anterior, la SEP no aportó elementos suficientes para atender la observación, toda vez que no proporcionó evidencia documental de las auditorías realizadas por el OIC en el INIFED en los ejercicios 2016, 2017 y 2018, así como las programadas para 2019, de ser el caso, por lo que persiste lo observado a dicha institución.

La CONAGUA, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio

número el oficio núm. B00.1.00.01.0001 de fecha 04 de enero de 2019, suscrito por la Subdirección General de Administración de la Coordinación de Atención a Organismos Fiscalizadores, proporcionó el Programa Anual de Auditorías (PAA) 2018 y 2019 de la Comisión Nacional del Agua, en los cuales se constatan que se programaron para el primer trimestre del ejercicio 2018 y el tercer trimestre del ejercicio 2019 las auditorías denominadas: Obra Pública (FONDEN) respectivamente, por lo que se considera que la CONAGUA atiende lo observado.

2017-9-11MDE-15-0015-01-001 **Recomendación**

Para que el Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa en el ámbito de sus atribuciones, incorpore en su programa anual de auditorías las revisiones e inspecciones a las actividades realizadas por el referido instituto respecto del ejercicio del gasto de los recursos del Fondo de Desastres Naturales de los ejercicios fiscales 2016, 2017, 2018 y , subsecuentes en cumplimiento del numeral 49 del Capítulo IX, Sección I de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

21. Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)

I. Acceso a los Recursos

El Numeral 24, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales establece que, a la SEDESOL, le corresponden los sectores de “Vivienda” y de “Infraestructura Urbana”. Los trabajos de auditoría se enfocaron en la atención que la SEDATU brindó a los damnificados que perdieron parcial o totalmente su vivienda en 7 entidades federativas: Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos, Oaxaca,³⁰ Puebla y, Veracruz, así como en la Ciudad de México.

En las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales se establece que “...a más tardar al día hábil siguiente de la recepción de la corroboración de la ocurrencia del fenómeno natural perturbador se debe instalar el Comité de Evaluación de Daños...”³¹

Al respecto, se revisó la documentación referente al momento en que la SEDATU inició labores para activar el proceso de acceso a los recursos del FONDEN para la atención de viviendas dañadas, con el objetivo de verificar que se cumplió con el plazo establecido para la instalación del CED y para comprobar que se atiende el principio de inmediatez señalado en el Artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil.

³⁰ El estado de Oaxaca cuenta con 3 expedientes, dos del mismo desastre natural (sismo de magnitud 8.2 del 07 de septiembre de 2017) con la diferencia de los municipios afectados, uno con 283 corroborado con fecha 08 de septiembre de 2017 y el otro con 8 corroborado con fecha de 15 de septiembre de 2017 y el tercer expediente integra las afectaciones de 74 municipios consecuencia del sismo de magnitud 7.1 del 19 de septiembre de 2017.

³¹ Artículo 11, párrafo primero, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

Se analizaron las Actas de Instalación del CED, documento que sucede al Dictamen de Corroboración emitido por las Instancias Técnicas Facultadas (IFT),³² con la finalidad de conocer la fecha en que se convocó a las instancias responsables que realizaron las tareas de recabar la información del total de las viviendas dañadas en las entidades federativas. En el análisis de la información y documentación proporcionada por la SEDATU se identificó lo siguiente.

FECHAS DE INSTALACIÓN DEL COMITÉ DE EVALUACIÓN DE DAÑOS PARA LA ATENCIÓN DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017

Entidad Federativa	Fecha ocurrencia FNP	Corroboración FNP	Instalación del CED	Cumplimiento del artículo 11 de las RGFONDEN	Cumplimiento al principio de Inmediatez
Ciudad de México	19/09/2017	21/09/2017	21/09/2017	Cumple	Cumple
Chiapas	07/09/2017	08/09/2017	11/09/2017	Cumple	No cumple
Estado de México	19/09/2017	23/09/2017	25/09/2017	Cumple	No cumple
Guerrero	19/09/2017	22/09/2017	23/09/2017	Cumple	Cumple
Morelos	19/09/2017	22/09/2017	23/09/2017	Cumple	Cumple
Oaxaca	07/09/2017	15/09/2017	18/09/2017	Cumple	No cumple
Oaxaca	19/09/2017	23/09/2017	25/09/2017	Cumple	No cumple
Oaxaca	07/09/2017	08/09/2017	08/09/2017	Cumple	Cumple
Puebla	19/09/2017	22/09/2017	23/09/2017	Cumple	Cumple
Veracruz	07/09/2017	14/09/2017	14/09/2017	Cumple	Cumple

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la SEDATU mediante el oficio II-213.-DGOTAZR-2155-2018.

Notas: FNP. Fenómeno Natural Perturbador.

CED. Comité de Evaluación de Daños.

RGFONDEN. Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

La SEDATU comenzó su participación en el proceso del FONDEN, una vez que las entidades federativas reciben la corroboración del desastre natural por parte de la CNPC. Después de recibir la corroboración, la entidad federativa procede a la instalación del CED, órgano que se integra por las Secretarías de Estado e instituciones competentes a los sectores dañados por el fenómeno natural perturbador.

³² Institución facultada para corroborar la ocurrencia de un Fenómeno Natural Perturbador, en una fecha o lugar determinado, siendo éstas, la CONAFOR, CONAGUA, y el CENAPRED, artículo 4 fracción XX, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

El CED se segmenta en Subcomités de Evaluación de Daños, que atienden un sector en específico; en el caso de la SEDATU, le correspondió atender el Sector Vivienda, en atención al Anexo IV de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

De la revisión a la documentación proporcionada, que corresponde al proceso mediante el cual la SEDATU tuvo acceso a los recursos del FONDEN, se detectó que, si bien, las 8 entidades federativas atendidas cumplieron con el plazo de tiempo establecido en dicho artículo, ya que cada entidad federativa instaló el CED bajo sus consideraciones particulares, el diseño de esta norma no considera el principio de inmediatez, que se señala en el Artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil,³³ puesto que en algunos casos, esperaron a que transcurrieran los días inhábiles (fin de semana) para instalar el CED, como sucedió en los estados de Oaxaca, Chiapas y el Estado México.

Lo anterior no contraviene la normativa, no obstante, los plazos de tiempo establecidos en las Reglas Generales del FONDEN y en los Lineamientos de Operación Específicos del mismo, para la instalación del CED, son de suma relevancia, toda vez que este comité es el que se ocupa exclusivamente de evaluar y cuantificar los daños en los sectores cuya infraestructura pertenezca a las Entidades Federativas, municipios, así como Delegaciones Política. Es decir, el CED es el órgano designado para determinar en cuánto ascendió el daño causado por el desastre natural y, con base en su diagnóstico, se diseñan las acciones y programas de obras para resarcir los daños.

En las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales se establece que “desde la instalación del Comité de Evaluación de Daños correspondiente, las dependencias y entidades federales, así como las Entidades Federativas, podrán solicitar Apoyos Parciales Inmediatos con cargo al FONDEN”.³⁴

El Numeral 12, primer párrafo, de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN establece que *“En la Sesión de instalación del Comité de Evaluación de Daños, la Entidad Federativa, podrá solicitar se le autoricen recursos con carácter de Apoyo Parcial Inmediato, bajo las premisas³⁵ que se establecen en el artículo 11 de las Reglas Generales, lo cual se deberá manifestar en el acta respectiva”*.

Para verificar, de qué manera la SEDATU o las entidades federativas solicitaron los APIs, se revisó si éstos se requirieron desde el acta de instalación de CED, tal y como lo establece la norma. Al respecto, se observó que las entidades federativas siguientes no solicitaron API: Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca (8 municipios y 74 municipios) y Veracruz.

³³ Artículo 5, Fracción II de la **Ley General de Protección Civil**: “Las autoridades de protección civil, enumeradas en el artículo 27, de esta Ley, deberán actuar con base en los siguientes principios: II. Inmediatez, equidad, profesionalismo, eficacia y eficiencia en la prestación del auxilio y entrega de recursos a la población en caso de emergencia o desastre”.

³⁴ Artículo 11, párrafo segundo, de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales.

³⁵ *...podrán solicitar APIs con cargo al FONDEN a cuanta del costo total de reconstrucción de la infraestructura federal... Dichos apoyos, no podrán cubrir acciones y obras cuyo periodo de ejecución sea mayor a treinta días naturales.*

Las entidades federativas que solicitaron API, desde el acta de instalación del CED, fueron Chiapas, Oaxaca (283 municipios) y Puebla, en atención de lo establecido en el artículo 11 de las Reglas Generales; al respecto se observó que se estableció en los numerales 8, 9 y 8 de las Actas de Instalación la leyenda siguiente: “El Estado de México y el Estado de Morelos, en los anexos que acompañan los Diagnósticos Preliminares y Definitivos, programaron la solicitud de APIs, estos, no solicitaron dicho recurso desde el acta de instalación. Esta omisión de solicitar los API desde el acta de instalación del CED, no se considera un incumplimiento a la norma, debido a que ésta señala que se “podrán” solicitar a partir de la instalación de dicho comité”.

La SEGOB, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número DGGR/2852/2018 de fecha 14 de diciembre de 2018, suscrito por la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil; informó que celebró una reunión de trabajo con personal adscrito a la UPCP de la SHCP, con el objetivo de revisar la factibilidad de modificar el artículo 11 de las Reglas Generales y el numeral 12 de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN. Al respecto, expresaron que no sería pertinente modificar dichas disposiciones normativas, debido a que modificar el artículo 11 para que éstos se soliciten invariablemente desde la instalación del CED, podría ocasionar que algunas dependencias y entidades federales, así como las entidades federativas, no pudieran acceder a recursos de API, dado que sólo contarían con un día hábil para evaluar las acciones emergentes, y contar con un listado de obras acciones prioritarios y urgentes, dirigidos a solventar la situación crítica del desastre natural. Por lo tanto, y al analizar la congruencia de lo expuesto por la SEGOB, se considera como atendida la observación en comento.

Asimismo, la SHCP, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número 710/DGAIS/0004/19 de fecha 7 de enero de 2019, suscrito por la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la entidad fiscalizada informó que se consideró la modificación al Artículo 11, de las Reglas Generales y el Numeral 12 de los Lineamientos, para que los Apoyos Parciales Inmediatos se soliciten invariablemente desde el Acta de Instalación del Comité de Evaluación de Daños, con el fenómeno natural perturbador experimentado, sin embargo, expusieron que modificar el artículo 11 para que éstos se soliciten invariablemente desde la instalación del CED, podría ocasionar que algunas dependencias y entidades federales, así como las entidades federativas, no pudieran acceder a recursos de API, dado que sólo contarían con un día hábil para evaluar las acciones emergentes, y contar con un listado de obras prioritarias y urgentes, dirigidos a solventar la situación crítica del desastre natural. Por lo tanto, y con base en el argumento expuesto por la entidad fiscalizada, se considera como solventada la presente observación.

En las Reglas Generales del FONDEN se establece que *“La sesión de entrega de resultados se deberá realizar a más tardar en un plazo de diez días hábiles contados a partir de la instalación del comité de evaluación de daños, plazo que a solicitud de los subcomités podrá ser*

prorrogable hasta por diez días hábiles más, si a juicio de dicho comité se encuentra debidamente justificado, señalando las causas y el plazo propuesto”.³⁶

En la revisión de las 10 Actas de Entrega de Resultados, se detectó que en nueve excedieron el tiempo establecido en las Reglas Generales y Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN y no se presentó un documento formalizado que solicite justificadamente una prórroga para la entrega de los resultados. La falta de supervisión en el proceso de acceso a los recursos del FONDEN es la principal causa de este tipo de omisiones; la importancia del cumplimiento de los plazos establecidos, radica en el principio de inmediatez, con que el Gobierno Federal, debe actuar para atender a la sociedad cuando se encuentre en situación de desastre.

En los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establece que “...A partir del día en que se celebre la sesión de entrega de resultados del Comité de Evaluación de Daños, la Dependencia o entidad federal en un plazo máximo de siete días hábiles, deberá presentar la solicitud de recursos y el diagnóstico definitivo de obras y acciones a la Dirección General del FONDEN, acompañado del respectivo anexo del Convenio, que en términos del artículo 22 de las Reglas suscribieron con la Entidad Federativa”.³⁷

En el análisis de los diagnósticos definitivos y el marco normativo que los rige, se detectó que 4 de las 8 entidades federativas que debieron entregar los diagnósticos conforme a lo establecido en la normativa del FONDEN, incumplieron con los plazos de tiempo: Chiapas se excedió en 24 días y Oaxaca en 16 y 29 días para cada desastre registrado.

Exceder el plazo máximo de tiempo establecido para la entrega del Diagnóstico Definitivo, incumple en el principio de inmediatez, establecido en el capítulo V “De la autorización de recursos con cargo al FONDEN”, Sección I, Numeral 20, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el Artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil.

II. Solicitud de Recursos del FONDEN.

Los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales establecen que una vez emitida la corroboración del Fenómeno Natural y Perturbador, la Dependencia o Entidad Federal deberá presentar de inmediato a la Dirección General para la Gestión de Riesgos la solicitud de Declaratoria de Desastre Natural para los municipios o Delegaciones Políticas corroborados y, en paralelo, iniciar los trabajos de cuantificación y evaluación de los daños, a fin de que a más tardar a los diez días hábiles siguientes de recibida la mencionada corroboración, entreguen los diagnósticos de obras y acciones preliminares a la Dirección General del FONDEN, debiendo observar en lo conducente lo dispuesto en el artículo 9 de las

³⁶ Artículo 12, fracción II, de las Reglas Generales del FONDEN.

³⁷ Capítulo V “De la autorización de recursos con cargo al FONDEN”, Sección I, Numeral 20, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

reglas. De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, a los siete días hábiles siguientes de haber presentado a la DGGR sus diagnósticos de obras y acciones preliminares de la infraestructura federal, la Dependencia o Entidad Federal deberá presentar su solicitud de recursos y diagnóstico de obras y acciones definitivo, con el objeto de que se incluya en la solicitud global de recursos que analiza e integra la Dirección General del FONDEN.³⁸

En la revisión efectuada, se observó que, si bien, 6 de las entidades federativas cumplieron con los plazos establecidos para la presentación de los Diagnósticos Definitivos, se detectó que en los estados de Morelos y Oaxaca se emitió primero el Oficio de Solicitud de Recursos por parte de la SEDATU a la CNPC y, posteriormente, se presentó el Diagnóstico Definitivo. Lo anterior se traduce en una falta de supervisión por parte de la DGGR, instancia responsable de verificar que el proceso de acceso y solicitud de los recursos del FONDEN, se realicen conforme a lo establecido en el numeral 17, Sección II de los LOE.

Asimismo, se observó que la SEDATU se demoró de 1 a 31 días en solicitar los recursos del FONDEN a la CNPC. Es de señalar que las Reglas Generales y los Lineamientos de Operación Específicos no establecen un plazo de tiempo para emitir el Oficio de Solicitud de Recursos girado por la Entidad Ejecutora a la CNCP.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número con el oficio número 710/DGAIS/0004/19 del 7 de enero de 2019, proporcionó la nota informativa en la que señaló que “se considerará la recomendación en la modificación de la normativa aplicable al FONDEN las adecuaciones correspondientes.” Con el revisión de la aclaración presentada por la entidad fiscalizada en relación con el resultado 21 y la observación preliminar 2, la SHCP aceptó la recomendación emitida por la ASF, sin embargo, no mostró evidencia documental que permita corroborar que se realizó un análisis para considerar establecer un plazo de tiempo para emitir el oficio de solicitud de recursos en comento, en atención del principio de inmediatez señalado en el artículo 5 fracción II de la Ley General de Protección Civil, por lo que persiste la observación realizada por la ASF. Por lo que respecta al recurso contenido en el Diagnóstico Definitivo de cada entidad federativa, en el análisis de la información proporcionada se observaron diferencias respecto de los importes contenidos conforme al monto solicitado en 2017 para atención de los sismos, con el oficio de Solicitud de Recursos emitido por la SEDATU. El detalle se muestra en el cuadro siguiente.

³⁸ Sección II. Procedimiento para atender infraestructura federal, Numeral 17, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

PROCESO DE SOLICITUD DEL RECURSO DEL FONDEN
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Entidad Federativa	Total Municipios	Diagnósticos Definitivos (Aportación Federal)	Solicitud de Recurso <SEDATU-CNPC>	Alcance a la Solicitud de Recurso <SEDATU-CNPC>
Ciudad de México	16	264,234.25	257,911.63	264,234.25
Chiapas	97	1,830,053.44	n.e.	1,830,053.44
Estado de México	12	319,092.30	358,026.34	319,092.30
Guerrero	19	300,158.13	316,574.40	300,158.13
Morelos	33	862,556.28	832,882.38	862,556.28
Oaxaca	8	71,273.98	64,396.80	71,273.98
Oaxaca	74	28,748.59	41,339.62	28,749.00
Oaxaca	283	2,984,344.21	3,259,795.77	2,984,344.00
Puebla	112	886,836.62	812,825.64	886,836.62
Veracruz	6	20,060.50	13,487.96	20,060.50
TOTAL		7,567,358.34	5,957,240.56	7,567,358.00

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por la SEDATU mediante el oficio II-213.- DGOTAZR-2155-2018.

n.e.: No especificado

La variación entre los recursos considerados en el Diagnóstico Definitivo respecto de los recursos solicitados en el Oficio de Solicitud de Recursos emitido por la SEDATU, fue por la cantidad de 1,610,117.78 miles de pesos. Asimismo, se observó que en el Alcance al Oficio de Solicitud de Recursos que la SEDATU emitió a la CNPC, las cantidades solicitadas coinciden con las contenidas en el Diagnóstico Definitivo.

Después de enviar el Oficio de Solicitud de Recursos emitido por la Entidad Ejecutora SEDATU para el sector vivienda, a la CNPC, por conducto de la DGGR, envía la Solicitud Global de Recursos a la UCP de la SHCP, para que ésta realice la evaluación correspondiente y que responda a dicha solicitud. Posteriormente, una vez que la UCP de la SHCP determina que los recursos solicitados serán con cargo al Patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN, se presenta ante el Comité Técnico la información que haya recibido previamente de la DGGR o, en su caso, se solicitan los ajustes que se consideren procedentes.³⁹

Para verificar la congruencia de los recursos solicitados por la SEDATU a la CNPC y, a su vez, los solicitados por la DGGR a la UCP, se analizaron los recursos solicitados por la SEDATU y la DGGR, además de los recursos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN y los recursos considerados en los Convenios de Coordinación entre SEDATU y

³⁹ Numeral 23, párrafo segundo de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

BANSEFI, para dar atención a las diversas entidades federativas afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017. Al respecto, se obtuvo el comparativo siguiente.

COMPARATIVO DE RECURSOS SOLICITADOS POR INSTANCIA COMPETENTE PARA ATENCIÓN DE LOS SISMOS DE
SEPTIEMBRE DE 2017
(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Entidad Federativa	Total Municipios	Alcance a la Solicitud de Recurso <SEDATU-CNPC>	Solicitud Global de Recursos <DGGR-UPCP>	Recursos autorizados en las Constancias de Acuerdo del Comité Técnico FONDEN	Convenios de Coordinación (SEDATU-BANSEFI)
Ciudad de México	16	264,234.25	252,970.83	259,192.45	252,090.00
Chiapas	97	1,830,053.44	2,217,567.10	2,453,835.49	450,000.00
Estado de México	12	319,092.30	353,628.82	279,203.91	278,806.50
Guerrero	19	300,158.13	355,549.80	295,831.54	99,230.00
Morelos	33	862,556.28	822,812.22	614,580.30	562,510.00
Oaxaca	8	71,273.98	94,278.60	71,273.98	69,030.00
Oaxaca	74	28,749.00	55,353.14	28,212.49	26,805.00
Oaxaca	283	2,984,344.00	1,497,992.40	1,287,833.42	1,239,300.00
Puebla	112	886,836.62	682,471.80	756,394.22	732,420.00
Veracruz	6	20,060.50	19,853.55	19,889.80	255.00
TOTAL		7,567,358.34	4,554,265.53	6,066,247.64	3,810,446.50

Fuente: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEDATU mediante el oficio II-213.-DGOTAZR/2155/2018 del 24 de septiembre de 2018.

Al respecto, se detectó que las cantidades solicitadas mediante los oficios de Solicitud de Recursos emitidos por la SEDATU a la DGGR no se corresponden con la cantidad de la Solicitud Global de Recursos que la DGGR remitió a la UPCP de la SHCP, en ninguna de las ocho entidades federativas; en algunos casos, como en el Estado de Puebla, la DGGR solicitó menor recurso que el requerido en el alcance y, en el caso de Chiapas, la DGGR solicitó un importe mayor de recursos que el solicitado mediante el alcance.

A fin de verificar la congruencia de los recursos solicitados y autorizados, se comparó el monto plasmado en los Convenios de Coordinación entre la SEDATU y el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI), así como la Connotación de Acuerdo emitidas por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, con el Censo y Padrón definitivo, proporcionado por SEDATU a BANSEFI y el Censo y Padrón definitivo utilizado por BANSEFI para la contratación del proveedor de tarjetas de débito y la dispersión de éstas, con los recursos del FONDEN.

**RECURSOS SOLICITADOS Y RECURSOS PROGRAMADOS EN LOS CONVENIOS DE COORDINACIÓN Y CENSOS Y
PADRONES PARA ATENCIÓN DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017.**

(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Entidad Federativa	Total Municipios	Recursos autorizado en las Constancias de Acuerdo	Convenios de Coordinación (SEDATU- BANSEFI)	Recurso de la Base de datos de los Padrones y Censos elaborados por la SEDATU	Recurso de la Base de datos de los Padrones y Censos elaborados por la BANSEFI
Ciudad de México	16	259,192.45	252,090.00	336,465.00	229,815.00
Chiapas	97	2,453,835.49	450,000.00	2,179,260.00	1,564,906.07
Estado de México	12	279,203.91	278,806.50	374,610.00	362,790.00
Guerrero	19	295,831.54	199,230.00	319,845.00	260,095.00
Morelos	33	614,580.30	562,510.00	877,935.00	848,805.00
Oaxaca	8	71,273.98	69,030.00	92,400.00	
Oaxaca	74	28,212.49	26,805.00	35,955.00	3,655,909.95
Oaxaca	283	1,287,833.42	1,239,300.00	3,676,950.00	
Puebla	112	756,394.22	732,420.00	1,017,165.00	962,460.00
Veracruz	6	19,889.80	255.00	11,595.00	255.00
TOTAL		6,066,247.64	3,810,446.50	8,922,180.00	7,885,036.02

Fuente: Elaborado por la ASF con información del BANSEFI y SEDATU.

La SEDATU y el BANSEFI originalmente tenían considerado dispersar la cantidad de 3,810,446.5 miles de pesos para las 8 entidades federativas (columna de “Convenios de Colaboración”); sin embargo, el recurso que autorizó el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN fue por 6,066,247.64 miles de pesos, es decir, un importe superior en 2,255,801.14 miles de pesos. Por su parte, la SEDATU proporcionó al BANSEFI una versión del Censo y Padrón que contenía la cantidad total de 8, 922,180.00 miles de pesos. De igual forma, el BANSEFI proporcionó la base de datos con el Censo y Padrón, que contiene la cantidad total de recursos del FONDEN dispersados mediante las tarjetas de débito, el monto total que esta base registró al día 31 de diciembre fue de 7, 885,036.02 miles de pesos, cantidad que no concuerda con el dato del censo proporcionado por la SEDATU al BANSEFI, ni con la cantidad autorizada por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN (6, 066,247.64).

Existe una diferencia de 2, 855,932.35 miles de pesos entre el recurso autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN con la base de datos del Censo y Padrón proporcionada por la SEDATU al BANSEFI. Asimismo, entre el recurso autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN y la base de datos del recurso dispersado por el BANSEFI existe una diferencia de 1, 818,788.37 miles de pesos.

La SHCP en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número 710/DGAIS/0004/19 del 7 de enero de 2019, informó que “Si bien, las dependencias y entidades federales, así como las entidades federativas pueden solicitar modificaciones al programa de obras y acciones, la UPCP verifica que dichas solicitudes no sobrepasan el monto

máximo autorizado y posteriormente se someten a consideración del Comité Técnico de Fideicomiso FONDEN. Por lo anterior, las instancias ejecutoras no podrán sobrepasar la disposición de recursos del patrimonio del Fideicomiso FONDEN”. Con base en el análisis de la nota informativa proporcionada, se concluye que la SHCP no diseñó un mecanismo de control que evite este tipo de variaciones entre lo requerido por la Entidad Ejecutora y lo solicitado por la Dirección General para la Gestión de Riesgos a la Unidad de Política y Control Presupuestario, ya que lo expuesto en la nota informativa no se considera un mecanismo de control, por lo que persiste la observación realizada por la ASF. Por lo anterior, se promueven las acciones correspondientes a la SHCP

III. Levantamiento del Censo y Padrón

La elaboración de este tipo de bases de datos (censo y padrón) está considerada en el anexo IV “Atención a la Vivienda” en el numeral 3, 3.1, 3.2, 3.3 y, 3.4. El anexo IV establece en el numeral 3 las “Consideraciones generales para la atención de los cuatro tipos de daños”,⁴⁰ éstas son: Población Objetivo: Constituidas por familias que cumplan con todos los siguientes criterios:

- Que habiten la vivienda permanentemente.
- Que la vivienda haya sido afectada por el fenómeno natural.
- Que sean consideradas en pobreza patrimonial por la SEDESOL.
- Que los habitantes de la vivienda sean propietarios o poseedores legítimos.
- Que la vivienda no se encuentre asentada en zona federal.
- Que la vivienda y el terreno en donde se asientan sean de tenencia regular o en proceso de regularización.

Para validar los daños, el procedimiento que se debe implementar es que las autoridades municipales en coordinación con las Entidades Federativas y la SEDESOL determinarán el mecanismo para informar a los damnificados la estrategia por seguir para la captación de información de los daños en su vivienda. Para la evaluación de los daños, se integrarán brigadas de verificación por representantes de la SEDESOL, Entidades Federativas y de los municipios, los cuales realizarán recorridos de campo en donde se aplicará la “Cédula de Información Socioeconómica y Verificación de Daños” y la información complementaria que así se requiera por cada vivienda, debiéndose obtener de las familias su conformidad de acceder a su vivienda y recabar la información solicitada.

La conclusión del padrón de beneficiarios se formaliza mediante acuerdo del Subcomité de Vivienda una vez integrado el diagnóstico definitivo, en el que se consignará el universo de beneficiarios por modalidad de atención.

⁴⁰ 1) Rehabilitación de daños menores; 2) Reconstrucción de daños parciales; 3) Construcción del daño total; 4) Reubicación y construcción de viviendas.

Al respecto, se observó que la SEDATU llevó a cabo las actividades de levantamiento de la información con base en lo establecido en los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, específicamente con el anexo IV, los cuales fueron diseñados para que la “SEDESOL” diera atención a la Vivienda Dañada por cualquier tipo de fenómeno natural perturbador. Si bien la SEDATU actuó con base en el marco normativo aplicable para la protección civil, se considera que la magnitud de los eventos experimentados en septiembre de 2017 expuso las áreas de oportunidad del diseño de la norma aplicable para la atención de Vivienda Dañada (Lineamientos de Operación Específicos Fondo de Desastres Naturales, Anexo IV). A continuación, se detallan las áreas potenciales que con los trabajos de auditoría se identificó que se deberían rediseñar en la norma para un efectivo registro y evaluación de los daños causados por fenómenos naturales perturbadores.

1) Coordinación

Para efectos de la coordinación para el levantamiento de la información denominada por la SEDATU, como “Censos y Padrones de viviendas dañadas y habitantes afectados”⁴¹, la SEDATU designó a la Dirección General de Ordenamiento Territorial y Atención a Zonas de Riesgo (DGOTAZR), para atender esta actividad de coyuntura, y coordinar desde la federación a los diversos participantes tanto en el levantamiento del Censo y Padrón como en el proceso diseñado para la entrega del Censo y Padrón definitivo al BANSEFI.

Del análisis de las actas de trabajos de coordinación en los estados de Oaxaca y Chiapas, para la atención de los daños ocasionados por el sismo del 7 de septiembre de 2017, se conoció que la fecha de instalación fue el 9 (dos días antes del acuerdo de instrucción emitido por la Presidencia de la República) y 12 de septiembre, respectivamente.

De igual manera, se observó que la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como los demás organismos federales, estatales, municipales, autónomos y otros, que participaron en las reuniones de trabajo, poseen el personal directivo y el capital intelectual para definir mediante una planeación estratégica los procedimientos que se llevarían a cabo para atender la instrucción del levantamiento del Censo y Padrón, así como la atención de las necesidades básicas de la población y las ciudades, municipios y poblados afectados, para que en la medida de lo posible, y en atención al principio de inmediatez señalado en el artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil, propicien una normalización en la cotidianidad de las zonas urbanas afectadas.

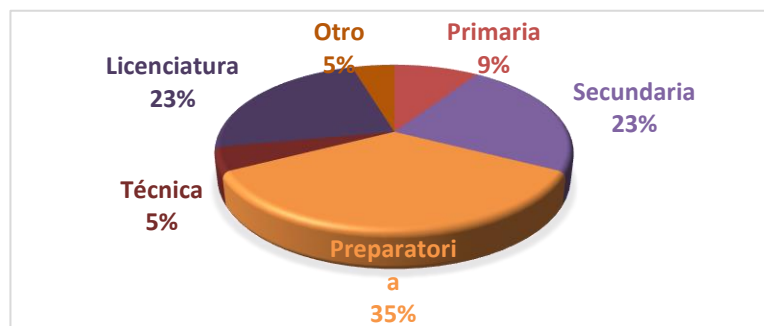
Sin embargo, al revisar a detalle los acuerdos de las reuniones de trabajo celebradas para atender a la población afectada, se observó que en los tres niveles de gobierno no existe el personal capacitado, ni las brigadas necesarias para llevar a cabo este tipo de actividades, tales como la evaluación de daños y el levantamiento del Censo y Padrón.

⁴¹ Censo. Método de generación de datos estadísticos, mediante la obtención de datos individuales de todos y cada uno de los elementos que conforman el conjunto objeto de estudio. INEGI. DGE. DGAIN. Dirección de Normatividad.

Lo anterior se observó respecto del Personal Contratado por honorarios para la evaluación de daños en Ciudad de México, Estado de México.

En el análisis de los perfiles “profesionales” de las personas contratadas por honorarios por la SEDATU, para la evaluación de daños en la Ciudad de México, Estado de México y Guerrero, se observó que no se seleccionó personal competente para llevar a cabo dicha actividad, pues de 92 personas, sólo de 3 se tuvo evidencia de que poseen el perfil adecuado para evaluar daños en infraestructura de vivienda. Para la Ciudad de México, la SEDATU proporcionó documentos de 43 personas que participaron en la evaluación de los daños causados por el sismo del 19 de septiembre de 2017. En el análisis de los perfiles profesionales de estas personas se identificó lo siguiente.

GRADO ACADÉMICO DEL PERSONAL RECLUTADO POR LA SEDATU PARA LA EVALUACIÓN DE DAÑOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO CON MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017

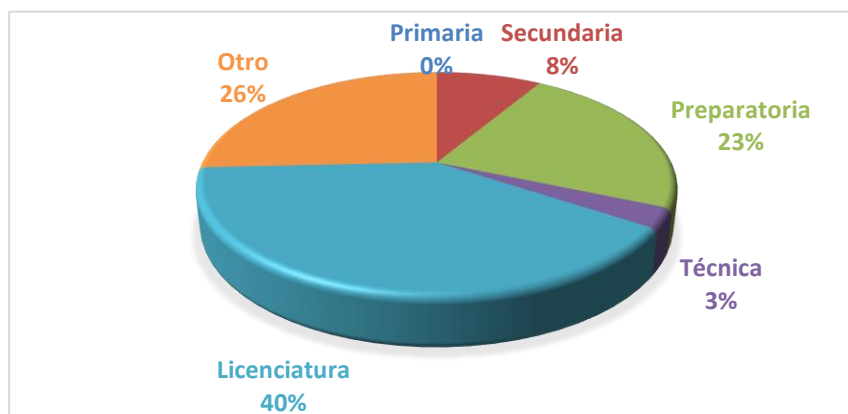


Fuente: Elaborado por la ASF, con información del pago de honorarios, proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio II-213.-DGOTAZR/2155/2018.

De la información proporcionada por SEDATU, respecto de las 43 personas que participaron en dicha actividad, se observó que sólo el 23% posee una carrera profesional; sin embargo, de este 23% ninguna persona tiene una carrera afín a la arquitectura, ingeniería civil o de algún contexto que abarque la construcción.

Para el Estado de México, la SEDATU, sólo proporcionó información de 35 personas que participaron para la evaluación de daños; al respecto, se observó lo siguiente.

GRADO ACADÉMICO DEL PERSONAL RECLUTADO POR LA SEDATU PARA LA EVALUACIÓN DE DAÑOS EN EL ESTADO DE MÉXICO, CON MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017



Fuente: Elaborado por la ASF, con información del pago de honorarios, proporcionada por la SEDATU, mediante el oficio II-213.-DGOTAZR/2155/2018.

En este caso, de las 35 personas, es decir el 40% de los participantes en la valoración de los daños comprobó tener una licenciatura, de los cuales el 21% (3) poseen una carrera afín a la actividad que les fue encomendada, las carreras detectadas fueron: Arquitectura, Ingeniería Civil y, Geografía y Urbanización del Territorio. El 60% (52) de las personas contratadas por honorarios para la evaluación de daños en el Estado de México, no acreditó la experiencia necesaria para llevar a cabo estas tareas de manera objetiva.

Lo anterior, se considera una área de oportunidad, debido a que al no tener el detalle completo de las personas que participaron en la valoración de daños y al analizar el perfil académico de las 92 personas para las que sí se proporcionó información, se concluye que los diagnósticos preliminares, definitivos y la solicitud de los recursos emitida por SEDATU a la CNPC, no se elaboraron por personal competente, debido a que los evaluadores no poseen la capacidad ni conocimiento técnico-operativo para emitir ese tipo de dictámenes, mediante los cuales se calculan los recursos que se solicitarán del FONDEN para la atención de vivienda de damnificados.

2) Actas de Cierre del levantamiento del Censo y Padrón

En las Actas de las reuniones de trabajo entre la SEDATU y las diversas instituciones que participaron en el levantamiento del Censo y Padrón, se acordó que las cédulas en las que las brigadas de censistas registrarán las viviendas afectadas deberían entregarse a la SEDATU, con el acta de cierre de evaluación de daños correspondiente, en las que se registren los resultados respectivos con el visto bueno de las autoridades municipales, con el objetivo de integrar el diagnóstico de daños, que serviría de base para conformar el padrón de damnificados, así como para contabilizar el recurso total necesario para resarcir los daños causados por los sismos. En la revisión de las Actas de Cierre, se identificaron incongruencias

y falta de supervisión en el llenado de las mismas; además, los datos plasmados en éstas no coinciden con las bases de datos publicadas como definitivas en la página web de la SEDATU, ni con las bases de datos proporcionadas por la SEDATU al BANSEFI para la dispersión del recurso mediante las tarjetas de débito del FONDEN. Del análisis de la información plasmada en los Censos y Padrones publicados en la página web de la SEDATU, en contraste con la información recabada y registrada mediante las Actas de Cierre del levantamiento del Censo y Padrón, se obtuvieron los datos siguientes.

COMPARATIVO ENTRE LOS CENSOS Y PADRONES PUBLICADOS POR SEDATU Y LOS RESULTADOS DE LAS ACTAS DE CIERRE PARA LA ATENCIÓN DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017

(CIFRAS EXPRESADAS EN NÚMERO DE VIVIENDAS DAÑADAS)

Entidad Federativa	Número de Municipios donde se levantó información	Filtrado por Viviendas Dañadas por Municipio (A)	Filtrado por Viviendas Dañadas por Tipo Afectación y Monto de Apoyo	Población Afectada	Acta de Cierre		
					Vivienda Registrada (B)	Vivienda Dañada (C)	Diferencia (A-C)
Oaxaca	78	65,037	65,044	258,718	5,573	1,416	63,628
Oaxaca	283				67,170	53,199	11,838
Chiapas	-	46,773	46,773	233,865	-	-	-
Morelos	33	15,801	15,801	64,918	32,149	15,708	93
Puebla	108	28,345	28,345	113,522	-	-	-
Guerrero	19	3,928	3,928	10,549	8,830	3,928	0
...Continuación							
Estado de México	12	6,060	6,060	27,242	6,097	449	5,611
Ciudad de México	16	5,974	5,974	32,986	11,418	5,734	240
Veracruz	6	101	101	382	0	104	-3
TOTAL	272	172,019	172,026	742,182	131,237	80,538	81,407

Fuente: Elaborado por la ASF, con información de los Censos y Padrones publicados en la página de la SEDATU, y las Actas de Cierre proporcionadas por la SEDATU, mediante el oficio II-213.-DGOTAZR/2155/2018.

Al respecto, se observó incongruencia entre los datos plasmados en las Actas de Cierre y los contenidos en el Censo y Padrón Definitivo, con una diferencia de 81,407 viviendas, entre el total de viviendas dañadas del Censo y Padrón publicados respecto de la información contenida en las actas. Lo anterior denota falta de supervisión en las actividades para el levantamiento de los datos, la evaluación de daños y el vaciado de la información para crear la base de datos, lo que propició que la información recabada y publicada no cumplió con las características de integridad y confiabilidad.

3) Censos preliminares, definitivos y los entregados por la SEDATU al BANSEFI

Con motivo de la modificación de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, para que, mediante una Institución Bancaria de Desarrollo, cualquier entidad ejecutora, si consideraba necesario, pudiese coordinarse para entregar recursos del

FONDEN se incluyó al BANSEFI en el proceso de dispersión del recurso del FONDEN para la atención de vivienda en las entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre de 2017.

Mediante la información proporcionada por la SEDATU, respecto de los momentos en que proporcionó los Censos y Padrones Preliminares y Definitivos al BANSEFI, se detectó lo siguiente.

COMPARATIVO DE LAS DIVERSAS VERSIONES DE LOS CENSOS Y PADRONES DE LA SEDATU, PARA LA ATENCIÓN DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017

(NÚMERO DE MUNICIPIOS, VIVIENDAS Y PERSONAS)

Concepto	Base de Datos SEDATU Noviembre 2017	Base de Datos SEDATU Diciembre 2017	Base de Datos SEDATU- BANSEFI Diciembre 2017
Municipios Censados	243	377	380
Viviendas Dañadas	61,630	172,026	184,401
Población Afectada	235,103	742,182	243,845

Fuente: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SEDATU mediante el oficio II-213.-DGOTAZR/2155/2018 del 24 de septiembre de 2018.

La SEDATU, en noviembre de 2017, tenía “preliminarmente” contabilizado un total de 61,630 viviendas dañadas por los sismos, cantidad que no coincide con lo plasmado en las Actas de Cierre que fue de 80,538 (ver tabla anterior). Es importante considerar que la última fecha detectada en las actas de cierre es del 12 de noviembre de 2017, por lo tanto, se considera que esta versión preliminar del Censo y Padrón debía tener el detalle de las actas.

A diciembre de 2017, el dato total de las viviendas dañadas se incrementó en 110,396 viviendas y, en la base de datos que la SEDATU le otorgó al BANSEFI, esta última cantidad de viviendas dañadas aumentó en 12,375 viviendas. Por lo tanto, se considera que la incongruencia de los totales en las bases de datos que contiene el Censo y Padrón de la SEDATU no da una seguridad razonable para tener la certeza del total de daños con motivo de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

Las diferencias detectadas en los Censos y Padrones preliminares, definitivos y los entregados al BANSEFI son resultado de la falta de mecanismos de control de la SEDATU para contabilizar el total de viviendas y de población afectadas por los sismos del 7 y 19 de septiembre. La SEDATU, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número IV/400/UAF/00061/2019 de fecha 18 de enero de 2019, suscrito por la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano mediante el cual, aceptó la recomendación e informó que llevará a cabo acciones para su atención. Sin embargo, para solventar la recomendación se requiere que la SEDATU presente un programa de trabajo con las acciones tendientes a diseñar un protocolo de actuación la

coordinación efectiva para el levantamiento de Censos y Padrones para situaciones futuras de emergencia o desastre natural. Este programa deberá establecer las actividades por realizar; las fechas de inicio y conclusión de cada actividad y los responsables de su ejecución, así como los productos o entregables deberán estar autorizados o contar con el visto bueno del Titular de la Institución responsable de su supervisión. Por lo anterior, no se solventa la observación realizada por la ASF.

Asimismo, la SEDATU, mediante el oficio número IV/400/UAF/00061/2019 de fecha 18 de enero de 2019, suscrito por la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano mediante el cual, aceptó la recomendación e informó que llevará a cabo acciones para su atención. Sin embargo, para solventar la recomendación se requiere que la SEDATU presente un programa de trabajo con las acciones tendientes al diseño de un protocolo de reclutamiento, capacitación y formación de brigadistas especializados para atender las actividades de evaluación de daños en el sector vivienda, para situaciones de emergencia y desastres naturales futuros. Este programa deberá establecer las actividades por realizar; las fechas de inicio y conclusión de cada actividad y los responsables de su ejecución, así como los productos o entregables deberán estar autorizados o contar con el visto bueno del Titular de la Institución responsable de su supervisión. Por lo anterior, no se solventa la observación realizada por la ASF.

Por lo anterior, se promueven las acciones correspondientes a la SEDATU.

2017-0-06100-15-0015-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público institución de la Administración Pública Federal designada para el diseño y elaboración del marco normativo del Fondo de Desastres Naturales, en el ámbito de sus atribuciones, establezca el plazo para que la entidad ejecutora presente a la Coordinación Nacional de Protección Civil el oficio de solicitud de recursos del Fondo de Desastres Naturales para la atención de un fenómeno natural perturbador, en atención del principio de inmediatez señalado en el artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil.

2017-0-06100-15-0015-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público institución de la Administración Pública Federal designada para el diseño y elaboración del marco normativo del FONDEN, en el ámbito de sus atribuciones, diseñe un mecanismo de control que evite las variaciones entre el monto requerido por la entidad ejecutora y el monto solicitado por la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2017-0-15100-15-0015-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en el ámbito de sus atribuciones, diseñe un protocolo de actuación que posibilite la coordinación eficiente para

el levantamiento de censos y padrones, así como un protocolo de reclutamiento, capacitación y formación de personal especializados para los evaluar los daños ocasionados por desastres naturales en atención del anexo IV de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

2017-0-36100-15-0015-01-014 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, investigue y resuelva si hubo irregularidades en la entrega de los recursos provenientes del FONDEN durante la atención de los daños provocados por los sismos de septiembre de 2017, y para que ejerza una mayor supervisión en el proceso de acceso a los recursos del FONDEN, para mitigar omisiones como la solicitud de prórroga cuando se excedan los tiempos en la presentación de resultados del Comité de Evaluación de Daños, a fin de coadyuvar el cumplimiento de los plazos establecidos y del principio de inmediatez, con que el Estado debe actuar para atender a la sociedad cuando se encuentre en situación de desastre. Con forme a lo establecido en las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, y en los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, establezca mecanismos de supervisión y control respecto de la entrega y cálculo de los Diagnósticos Definitivos, toda vez que estos son los documentos en los que se determina el monto que se solicitará por parte de la entidad ejecutora a la Coordinación Nacional de Protección Civil y que sirven de base para que esta Coordinación, emita la solicitud global de recursos del FONDEN a la Unidad de Política y Control Presupuestal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la atención de los diversos sectores dañados por los desastres naturales, en cumplimiento del numeral 20 de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y en atención al artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana institución de la Administración Pública Federal designada para el diseño y elaboración del marco normativo del Fondo de Desastres Naturales, en el ámbito de sus atribuciones, establezca el plazo para que la entidad ejecutora presente a la Coordinación Nacional de Protección Civil el oficio de solicitud de recursos del Fondo de Desastres Naturales para la atención de un fenómeno natural perturbador, en atención del principio de inmediatez señalado en el artículo 5, fracción II, de la Ley General de Protección Civil y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-017 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana institución de la Administración Pública Federal designada para el diseño y elaboración del marco normativo del FONDEN, en el ámbito de sus atribuciones, implemente mecanismos de control que permitan evitar las variaciones entre el importe de los recursos requerido por la entidad ejecutora y el importe solicitado por la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-018 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, diseñe un protocolo de actuación que posibilite la coordinación eficiente para el levantamiento de censos y padrones, así como un protocolo de reclutamiento, capacitación y formación de personal especializados para los evaluar los daños ocasionados por desastres naturales en atención del anexo IV de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-36100-15-0015-01-019 Recomendación

Para que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en el ámbito de sus atribuciones, establezca mecanismos de control que aseguren que la información contenida en las Actas de Cierre del levantamiento del Censo y Padrón sea veraz confiable y oportuna en atención al anexo IV de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y en términos de lo establecido por los artículos 30 Bis, fracción XX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 59, fracciones IV, VI, X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en relación con los artículos Octavo, Décimo y Décimo Cuarto Transitorios del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

2017-0-15100-15-0015-03-001 Solicitud de Aclaración

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano aclare y proporcione la documentación adicional justificativa y comprobatoria de 7,567,358,346.58 pesos (siete mil quinientos sesenta y siete millones trescientos cincuenta y ocho mil trescientos cuarenta y seis pesos 58/100 m.n.), por concepto de de brindar atención a las viviendas dañadas por los sismos de septiembre de 2017, en atención al artículo 27 de las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales que a la letra señala: La aplicación, erogación, regularización, justificación, comprobación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos autorizados del FONDEN, se sujetará a las Reglas, los Lineamientos de Operación y demás disposiciones aplicables.

22. *Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.*

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)

I. Coordinación SEDATU-BANSEFI

La SEDATU y BANSEFI, con motivo de los sismos de septiembre de 2017 y de la instrucción de la Presidencia de la República, mediante el acuerdo del 12 de septiembre de 2017, iniciaron reuniones de trabajo cuya evidencia quedó asentada en los Convenios de Coordinación firmados con cada una de las 8 entidades federativas afectadas por los desastres naturales en comento. El objetivo de los convenios fue entregar apoyos por la ocurrencia del sismo del 7 y 19 de septiembre de 2017, según la declaratoria de desastre natural de cada entidad federativa afectada. Por parte de la SEDATU, la DGOTAZR fue la unidad administrativa delegada para esta coordinación. Por el BANSEFI, se designó a la Dirección de Canales Masivos. A fin de verificar que dichas instituciones hayan llevado a cabo sus actividades con base en lo establecido en los convenios, se analizó la particularidad de cada convenio. Del análisis efectuado, se detectó lo siguiente.

- Las fechas en que se firmaron los Convenios de Coordinación, 14 y 28 de noviembre, son posteriores a la entrega de los Censos y Padrones por parte de la SEDATU al BANSEFI, lo que denota que la estrategia de la SEDATU y el BANSEFI para la dispersión de las tarjetas de débito con recursos del FONDEN, se diseñó después de que el BANSEFI comenzó a dispersar las tarjetas.
- En la cláusula 2 de los Convenios de Coordinación se señala el monto que la SEDATU, por medio del Fiduciario del Fideicomiso 2003 FONDEN, le canalizaría al BANSEFI para su dispersión mediante las tarjetas de débito. La suma total de los montos plasmados en los 10 convenios fue de 3,809,726.75 miles de pesos, cifra que difiere de los 5,957,240.56 miles de pesos que la SEDATU solicitó a la CNPC y de los 8,765, 047.04 miles de pesos que el BANOBRAS notificó como autorizados a la SEDATU.
- Al respecto, cabe señalar que se emitieron 10 alcances al oficio de solicitud de recursos (SEDATU-CNPC), de los cuales, 6 son de fecha 15 de noviembre de 2017, 1 del 24 y 1 del 27 de noviembre de 2017. Lo que denota que la SEDATU, para el 28 de noviembre de 2017 (fecha en que se habían firmado 8 de los 10 Convenios de Coordinación), ya tenía identificado el monto de los 5,957,240.56 miles de pesos.

Por lo anterior, se concluye que la información de los Censos y Padrones proporcionados por la SEDATU al BANSEFI presentó variaciones durante sus entregas. Asimismo, se observó falta de mecanismos de verificación respecto de la información de los Censos y Padrones por parte del BANSEFI, ya que no se tuvo evidencia documental de que éste haya expresado sus dudas o inquietudes sobre la confiabilidad de la información proporcionada por la SEDATU.

II. Participación del BANSEFI en la Dispersión de Tarjetas

La Unidad Administrativa determinada por el BANSEFI para llevar a cabo los trabajos de recepción de Censos y Padrones otorgados por la SEDATU y dispersar las tarjetas de débito con recursos del FONDEN, fue la Dirección de Canales Masivos, que entre otras, tiene la función de coordinar las negociaciones inter-institucionales encaminadas al establecimiento de contratos de prestación de servicios y convenios de colaboración que serán operados por la Red de Sucursales y con las entidades retenedoras y acreedoras de los productos de crédito.

Recepción del Censo

Con base en los Convenios de Coordinación se observó que la SEDATU proporcionaría el resultado definitivo de los Censos y Padrones al BANSEFI, para que éste elaborara tarjetas de débito a las que se les depositarían los recursos del FONDEN, para su posterior dispersión en las diversas entidades federativas en las que se celebraron convenios de cooperación.

Al respecto, se consultaron los oficios mediante los cuales la SEDATU le proporcionó al BANSEFI los Censos y Padrones y se obtuvieron los datos siguientes.

**INFORMACIÓN QUE LA SEDATU PROPORCIONÓ AL BANSEFI RESPECTO DE LOS CENSOS Y PADRONES CON
MOTIVO DE LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017**

Entidad	Núm.	Sismo Magnitud	Entrega Preliminar		Entrega Definitiva 2017		Entrega Definitiva 2018	
			Numero de oficio II-213-	Fecha del oficio de entrega	Numero de oficio II-213-	Fecha del oficio de entrega	Numero de oficio II-213-	Fecha del oficio de entrega
CHIS	97	7.1	DGOTAZR-1449-2017	14/11/2017	DGOTAZR-1571-2017	30/11/2017	DGOTAZR-2635-2018	08/11/2018
CDMX	16	7.1	DGOTAZR-1452-2017	14/11/2017	-	-	DGOTAZR-2636-2018	08/11/2018
EDOMEX	12	7.1	DGOTAZR-1453-2017	13/11/2017	-	-	DGOTAZR-2637-2018	08/11/2018
MOR	33	7.1	DGOTAZR-1453-2017	13/11/2017	DGOTAZR-1570-2017	30/11/2017	DGOTAZR-2638-2018	08/11/2018
GRO	19s	7.1	DGOTAZR-1473-2017	14/11/2017	DGOTAZR-1568-2017	30/11/2017	-	-
OAX	74	7.1	DGOTAZR-1474-2017	14/11/2017	-	-	DGOTAZR-2641-2018	08/11/2018
VER	6	8.2	DGOTAZR-1475-2017	14/11/2017	DGOTAZR-1569-2017	14/11/2017	-	-
OAX	283	8.2	DGOTAZR-1476-2017	14/11/2017	DGOTAZR-1572-2017	30/11/2017	DGOTAZR-2640-2018	08/11/2018
PUE	112	7.1	DGOTAZR-1477-2017	14/11/2017	-	-	DGOTAZR-2643-2018	08/11/2018
OAX	8	8.2	DGOTAZR-1478-2017	14/11/2017	-	-	DGOTAZR-2639-2018	08/11/2018

Fuente: Elaborado por la ASF, con información de los oficios mediante los cuales, la SEDATU proporcionó al BANSEFI los Censos y Padrones preliminares y definitivos, con información ratificada por la SEDATU mediante el acta 002/CP2017.

Se identificaron 10 oficios mediante los cuales la SEDATU proporcionó los Censos y Padrones preliminares al BANSEFI, entre el 13 y 14 de noviembre de 2017, de los cuales 3 corresponden al sismo de 8.2, sucedido el 7 de septiembre de 2017, y 7 oficios referentes al Censo y Padrón del sismo de 8.2 del 19 de septiembre de 2017. En el caso de la declaratoria de desastre natural por el sismo del 7 de septiembre de 2017, en Oaxaca para 8 municipios, la primera entrega del Censo al BANSEFI fue el 14 de noviembre de 2017; el 8 de noviembre de 2018 se giró un oficio más, mediante el cual se informaba la ampliación de los trabajos acordados en los convenios de cooperación SEDATU-BANSEFI.

Se identificaron 8 casos similares al expuesto en el párrafo anterior, lo que se traduce en que un 80% de los Censos y Padrones entregados por la SEDATU al BANSEFI no contenían información definitiva, puesto que transcurrió aproximadamente un año (noviembre de 2018) para que la SEDATU proporcionara los Censos y Padrones definitivos. Al respecto se observó que no se implementaron acciones de control por el BANSEFI a fin de evaluar la calidad de la información contenida en las bases otorgadas por la SEDATU. Lo anterior, con el objeto de comunicar a la SEDATU las inconsistencias en los Censos y Padrones preliminares, a fin de contar con Censos y Padrones definitivos en forma oportuna y no con el retraso observado, 22 de septiembre 2017 al 8 de noviembre de 2018.

Se concluye que el BANSEFI no ejecutó mecanismos de control que mitigaran los posibles riesgos de contar con bases de datos confiables y oportunos, situación que insidió en el objetivo principal del BANSEFI para esta actividad; dispersar tarjetas a los damnificados.

Para mayor detalle, consultar el informe 1681-GB Participación en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de Septiembre de 2017.⁴²

Recepción del Recurso

Respecto de la recepción del recurso del FONDEN otorgado por el fiduciario (BANOBRAS) se detectaron inconsistencias que se exponen en el análisis siguiente.

MONTOS ABONADOS A LA CUENTA CONCENTRADORA, DE ACUERDO CON LOS CONVENIOS ENTRE SEDATU-BANSEFI EN 2017

(MILES DE PESOS Y PORCENTAJES)

Entidad Federativa	Total Municipios	Fecha de Convenio	Convenios de Coordinación (SEDATU-BANSEFI)	Fecha de Abono	Abonado en Cuenta Concentradora
Ciudad de México	16	28/11/2017	252,090.00	30/11/2017	252,090.00
Chiapas	97	28/11/2017	450,000.00	30/11/2017	450,000.00
Estado de México	12	14/11/2017	278,806.50	16/11/2017	278,806.50
Guerrero	19	28/11/2017	199,230.00	30/11/2017	199,230.00
Morelos	33	14/11/2017	562,410.00	16/11/2017	562,410.00
Oaxaca	8	28/11/2017	69,030.00	30/11/2017	69,030.00
Oaxaca	74	28/11/2017	26,805.00	30/11/2017	26,805.00
Oaxaca	283	28/11/2017	1,239,300.00	30/11/2017	1,239,300.00
Puebla	112	28/11/2017	732,420.00	30/11/2017	732,420.00
Veracruz	6	28/11/2017	255.00	30/11/2017	255.00
Oax-Chis	n.e.	25/09/2017	n.e.	28/09/2017	1,467,135.00
Oax-Chis	n.e.	25/09/2017	n.e.	28/09/2017	1,127,550.00
TOTAL		-	3,810,446.50	-	6,405,031.50

Fuente: Elaborado por la ASF con información del "Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017" de la Auditoría de Desempeño: 2017-2-06HJO-07-1681-2018 1681-GB, pág. 28.

n.e.: No especificó.

⁴² "La SEDATU remitió el 22 de septiembre la información de los damnificados por los sismos de septiembre de 2017, por medio de documentos denominados como censos y padrones iniciales para la distribución de los apoyos, en un sitio de internet con usuario y contraseña para el caso de Chiapas y Oaxaca, y 6 oficios de instrucción para los estados de Morelos, Ciudad de México, Estado de México, Guerrero, Veracruz y Puebla en noviembre, a efecto dar atención a 178,578 damnificados iniciales.

Cabe señalar que los elementos proporcionados por la secretaría al banco tuvieron inconsistencias para denominarse censos y padrones, toda vez que el levantamiento de la información no fue realizado en la totalidad de municipios listados dentro de las declaratorias de desastre natural y de emergencia extraordinaria, ni en la totalidad de las viviendas de dichos municipios, como se hace constar en el informe de la auditoría núm. 1678-DE "Censo y Padrón de Beneficiarios de los Daños Provocados por los Sismos de Septiembre de 2017" a la SEDATU. Lo anterior evidenció que no se contó con un censo y un padrón suficiente y confiable para programar y priorizar los apoyos destinados a la reconstrucción de las viviendas de la población afectada."

Las inconsistencias detectadas desde los Diagnósticos Preliminares, Definitivos, así como en las Solicitudes de Recursos y Solicitudes Globales de Recursos, de igual manera se presentan en el monto total programado en los Convenios de Coordinación y lo Autorizado por el Fiduciario (BANOBRAS). Al respecto, se solicitó al BANOBRAS el oficio mediante el cual, le notificó a la instancia ejecutora (SEDATU), los recursos del FONDEN que serán dispersados para atender el sector de su competencia, con base en las Constancias de Acuerdo de las sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso. Del análisis a la información proporcionada por BANOBRAS se identificó lo siguiente:

RECURSOS A DISPERSAR POR BANOBRAS POR CUENTA Y ORDEN DE LA SEDATU, PARA ATENCIÓN A RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA DAÑADA POR LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017.

(CIFRAS EN MILES DE PESOS)

Entidad	Municipios	Núm. Oficio de Confirmación de Autorización de Recursos	Fecha	Monto Autorizado para dispersar
CDMX	16			
EDOMEX	12	DAGF/DADF/GASF/153400/2727/2017 14 de noviembre de 2017	8-nov.-17	1,564,295.63
GRO	19			
PUE	112			
CHIS	97			
OAX	283			
OAX	8	DAGF/DADF/GASF/153400/2729/2017 14 de noviembre de 2017	6-nov.-17	3,113,329.62
VER	6			
MOR	33			
OAX	74			
TLAX	40			
CHIS	97			
OAX	283			
OAX	8			
VER	6			
CDMX	16	DAGF/DADF/GASF/153400/2868/2017 28 de noviembre de 2017	28-nov.-17	4,087,421.79
EDOMEX	12			
GRO	19			
MOR	33			
OAX	74			
PUE	112			
TOTAL				8,765,047.04

Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por el BANOBRAS mediante el oficio DCI/101000/369/2018, del 20 de noviembre de 2018.

Adicionalmente a las inconsistencias detectadas en las cifras de los documentos expuestos con anterioridad (Diagnósticos Preliminares, Definitivos, Solicitudes de Recursos, Solicitudes Globales de Recursos, Constancias de Acuerdo del Comité Técnico), se detectó que la suma de las cantidades autorizadas e informadas por el BANOBRAS a la SEDATU no coinciden con las anteriores, toda vez que el total de los recursos de los oficios de confirmación de autorización al 28 de noviembre de 2017, emitidos por el BANOBRAS a la SEDATU, suman un total de 8,765,047.04, en contraste con los 3,810,446.50 miles de pesos programados en los Convenios de Coordinación (SEDATU-BANSEFI), y el total abonado en la Cuenta Concentradora por 6,405,031.50 miles de pesos.⁴³

Por lo anterior, se concluye que dichas inconsistencias reflejan la carencia de planeación, proyección y programación de los recursos que se solicitaron del Fideicomiso 2003 FONDEN, y que, no existe un dato certero ni documento formal alguno que contenga la información de porqué se dispersan otras cantidades que no están plasmadas en los documentos señalados.

Dispersión de las Tarjetas de Débito

Es importante señalar que el BANSEFI no disponía de normativa que facultara y regulara su participación en la entrega de apoyos del FONDEN, lo que ocasionó irregularidades en la coordinación con la SEDATU, así como la falta de mecanismos de control para garantizar la totalidad de los cambios instruidos por la SEDATU a los censos y padrones de beneficiarios.

“En octubre de 2017, el BANSEFI inició la distribución de los apoyos a los damnificados con la información contenida en los padrones y censos iniciales, sin que verificara o validara los datos, ya que careció de facultades para observar, modificar o sugerir cambios en el contenido de los padrones. Se constató que los datos reportados en los censos y padrones iniciales sufrieron 4 cambios masivos, con fechas del 22 de septiembre, 3 de octubre, 15 de noviembre y 1 de diciembre de 2017 (...) 19 oficios de instrucción de la SEDATU”.

Al respecto, no fue posible identificar los datos del importe de los recursos y del número de tarjetas que se dispersaron en 2017 por el BANSEFI, toda vez, que las tarjetas se comenzaron a entregar aún y cuando el BANSEFI no contaba con el Censo y Padrón definitivo del total de daños y total de damnificados, ya que el proceso para dispersar las tarjetas con los recursos del FONDEN careció de un proceso de administración y, por ende, de controles internos efectivos que permitiera la consecución del objetivo principal de esta actividad: apoyar a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017.

⁴³ Se detectó que, al 30 de noviembre de 2017, el banco recibió abonos por 6, 405,031.5 miles de pesos procedentes de aportaciones federales, 68.1% mayor que los 3, 810,346.5 miles de pesos convenidos con la SEDATU. Auditoría Superior de la Federación, **Informe de la auditoría 1681-GB “Participación en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017”** publicado el 31 de octubre de 2017, México, 2018, pp.27-28.

Para mayor detalle de la entrega de tarjetas con recursos del FONDEN, consultar informe publicado el 31 de octubre de 2017 de la auditoría 1681-GB “Participación en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017”.⁴⁴

23. Apoyos otorgados a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017

Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)

I. Participación de la CONAVI en el otorgamiento de Asistencias Técnicas.

Mediante la información proporcionada se observó que mediante el Oficio núm. I.100.A./OS/OC/001/2017 del 15 de septiembre de 2017, suscrito por la titular de la SEDATU, se realizó el *“exhortó de manera inmediata y en coordinación con las demás Instancias y Entidades de la Administración Pública Federal, de llevar a cabo las acciones necesarias para atender el proceso de reconstrucción de las comunidades afectadas por el sismo del 7 de septiembre de 2017”*.

Asimismo, se observó que la Ley de Vivienda y el Programa Nacional de Vivienda no establecen disposiciones para que la CONAVI participe en las labores de apoyo a la población afectada por algún tipo de desastre natural. La Ley de Vivienda, en el artículo 19, fracciones XIX y XXIII establece que a la Comisión le corresponde:

....XIX. Promover los instrumentos y mecanismos que propicien la simplificación y facilitación de los procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos habitacionales en general, y aquellos que le sean encomendados para su ejecución, de conformidad con los acuerdos y convenios que al efecto se celebren...

...XXIII. Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de carácter no lucrativo que proporcionen asesoría y acompañamiento a la población de bajos ingresos para desarrollar de mejor manera sus procesos productivos y de gestión del hábitat, y...

La CONAVI, designó a la Subdirección General de Subsidios y Desarrollo Institucional para llevar a cabo la actividad de “Asistencias Técnicas” con motivo de la participación de la Comisión en los trabajos para la atención de los sismos de septiembre de 2017. Sin embargo,

44 al 31 de diciembre el 65.5% (223,954), de las cuales el 39.2 % (87,899) a tarjetas con chip y el 60.8% (136,055) con banda magnética. (...) 223,914 se encontraban como vigentes (...) 40, que ya se habían entregado, estaban como canceladas, lo cual representó un costo de 985.2 pesos. (...) (117,840) entre las tarjetas (...) el beneficiario no fue encontrado en su domicilio (...) resguardo del BANSEFI, Auditoría Superior de la Federación, **Informe de la auditoría 1681-GB “Participación en el Otorgamiento de Apoyos a los Damnificados por los Sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017”** publicado el 31 de octubre de 2017, México, 2018, p. XX y XX.

en el Manual de Organización de la Comisión Nacional de Vivienda no se establece para esta subdirección la función de brindar asistencias técnicas a la población en general.

Para dar cumplimiento al oficio en mención y a lo establecido en el ACUERDO *“por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017”*, la CONAVI consideró que por medio de la contratación de terceros (Organismos Ejecutores de Obra), brindaría las Asistencias Técnicas.

Con base en lo anterior y con la finalidad de identificar cada uno de los elementos que integran el proceso mediante el cual se implementaron las acciones de brindar “asistencia técnica”, se solicitó a la CONAVI los Términos de Referencia diseñados para efectuar las asistencias técnicas por medio de los Organismos Ejecutores de Obra.

La Comisión proporcionó los términos de referencia del contrato AD41/SP/QCW.10/036/2017 celebrado con el “proveedor” Mejoramiento Integral Asistido, S.A. de C.V., el 31 de octubre de 2017.

Los Términos de Referencia se firmaron en las instalaciones de la CONAVI, en la Ciudad de México, el 27 de octubre de 2017

II. Términos de Referencia

En el análisis de los términos de referencia del contrato AD41/SP/QCW.10/036/2017, antes indicado, se observó que el objetivo de las Asistencias Técnicas consistió en brindar asistencia técnica a los damnificados de los 283 municipios en el Estado de Oaxaca y 97 municipios del Estado de Chiapas, a raíz del sismo ocurrido el día 7 de septiembre de 2017, los cuales perdieron sus viviendas de forma total, conforme a la información del censo realizado por la SEDATU.

A fin de proporcionar servicios de asistencia técnica a las viviendas censadas con afectación total, ubicadas en cualquiera de los municipios del Estado de Oaxaca o Chiapas, se programaron las visitas siguientes:

- Primera visita, debería llevarse a cabo a más tardar el 23 de noviembre de 2017.
- Segunda visita, debería llevarse a cabo dentro de los siete días naturales posteriores a la primera visita (30 de noviembre de 2017).
- Tercera visita, debería llevarse a cabo después de los 15 días naturales posteriores a la segunda visita (15 de diciembre de 2017).
- Cuarta visita, debería llevarse a cabo después de los 15 días naturales posteriores a la tercera visita (30 de diciembre de 2017).

Contratos

Con la finalidad de identificar a los proveedores contratados por la CONAVI para brindar las asistencias técnicas a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, se solicitó a dicha Comisión la relación de los Organismos Ejecutores de Obra (OEO) que brindaron asistencia técnica a los damnificados. En respuesta, la CONAVI proporcionó la relación de proveedores siguiente:⁴⁵

Con la finalidad de verificar si el proceso mediante el cual la CONAVI contrató a los OEO para brindar las asistencias técnicas a los damnificados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, se realizó de conformidad con el marco jurídico aplicable, se solicitó a la Comisión los contratos, convenios y acuerdos mediante los cuales se celebró la contratación.

En respuesta, mediante el oficio QCW.20.1.1/029/2018 del 19 de octubre de 2018, la CONAVI proporcionó 21 Contratos celebrados el 31 de octubre de 2017 para la prestación del servicio de “asistencia técnica” para los damnificados del sismo con magnitud de 8.2 registrado el 7 de septiembre de 2017 y los convenios modificatorios de cada uno de los contratos.

En el análisis de los contratos y convenios modificatorios se observó lo siguiente:

- Los 21 contratos fueron abiertos y por adjudicación directa.
- Las acciones por realizar para brindar asistencia técnica se determinaron con base en la capacidad de trabajo que cada OEO expuso a la CONAVI. La Comisión no proporcionó evidencia del trabajo realizado para determinar la distribución de los municipios y la cobertura que tendría cada uno de los 21 OEO.
- El pago por la contraprestación del servicio de asistencia técnica fue por un monto unitario por acción de 8.00 miles de pesos. Las acciones máximas establecidas en los 21 contratos fueron 39,950, lo que significó 8,050 acciones menos que las establecidas en la *Nota justificativa para la ampliación líquida de recursos de CONAVI* (nota que no cuenta con fecha de elaboración), proporcionada por la CONAVI y la cual contempla una acción por cada vivienda con daño total para un total de 48,000 viviendas: 38,000 en el estado de Oaxaca y 10,000 en el estado de Chiapas.

Se revisó la integración de los expedientes de cada uno de los contratos, con base en las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), y se identificó lo siguiente:

⁴⁵ Mediante el oficio QCW.20.1.1/029/2018 del 19 de octubre de 2017Nota: Anexo 1_Relación de proveedores, requerimiento 4, CONAVI. mediante el oficio QCW.20.1.1/029/2018 del 19 de octubre de 2017

- Los 22 expedientes de los contratos carecen del análisis trimestral de la conclusión y resultados generales, tal y como lo establece la fracción IV, artículo 22, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).⁴⁶
- Los expedientes correspondientes a los 21 contratos celebrados para brindar “asistencia técnica” a los estados de Oaxaca y Chiapas como consecuencia del sismo de 8.2 grados el 7 de septiembre de 2017 no cuentan con un Análisis de Mercado, en contra de lo establecido en el párrafo 5, del artículo 26, de la LAASSP.

Respecto del contrato del Estado de México, aun cuando en el expediente se integra un documento con el título “Análisis de Mercado”, con fecha y firma de quien elaboró y autorizó, el documento no representa un análisis de mercado, toda vez que no contiene los elementos establecidos en el párrafo 5, del artículo 26, de la LAASSP.⁴⁷

- Los 22 contratos contaban con el documento de Notificación de la Adjudicación entregada a los proveedores del servicio, fechado y con firma del servidor público de la CONAVI competente en la materia. Sin embargo, en la notificación que no se señala la fecha ni el día en que se firmará el contrato, de conformidad con lo establecido en el párrafo 4 del artículo 84 de la LAASSP.⁴⁸

Entregables por Visita, conforme a los Términos de Referencia

Con la finalidad de verificar que los OEO y las demás instituciones contratadas por la CONAVI que brindaron las Asistencias Técnicas, se ajustaron a lo acordado en los Términos de Referencia, respecto a los documentos “entregables” por cada visita, se solicitó a la Comisión las bases de datos mediante las cuales se registró el avance por OEO con objeto de seleccionar una muestra que permitiese evaluar el cumplimiento de los organismos contratados.

Al respecto, la CONAVI proporcionó las bases de datos del Estado de Chiapas y del Estado de Oaxaca (en conjunto) y del Estado de México,⁴⁹ se cuyo análisis se observó que:

⁴⁶ Artículo 22, Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones: fracción IV, analizar trimestralmente el informe de la conclusión y resultados generales de las contrataciones que se realicen y, en su caso, recomendar las medidas necesarias para verificar que el programa y presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, se ejecuten en tiempo y forma, así como proponer medidas tendientes a mejorar o corregir sus procesos de contratación y ejecución.

⁴⁷ Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

Párrafo 5: Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado.

⁴⁸ El párrafo 4, del artículo 84, de la LAASSP, establece que: En el caso del procedimiento de adjudicación directa la fecha, hora y lugar para la firma del contrato será la determinada por el Área contratante en la notificación de la adjudicación del mismo; dicha fecha deberá quedar comprendida dentro de los quince días naturales siguientes al de la citada notificación.

⁴⁹ Mediante el oficio QCW.20.1.1/029/2018 del 19 de octubre de 2017

- En las 2 bases (Chiapas-Oaxaca y EDOMEX) se encontraron personas con CURP duplicado.
- Existen 28 casos en los que una persona tuvo 2 Asistencias Técnicas.
- Se tienen personas duplicadas.
- Existen personas distintas con el mismo folio de “entregable”
- Se tienen casos en los que se registraban la segunda, tercera y cuarta visita, sin haber realizado la primera visita.
- Se efectuaron la tercera y cuarta visita, sin haber brindado la primera y segunda visita.
- Hay 14 asistencias técnicas se brindaron con fecha anterior a la firma de

Por lo anterior, no fue factible evaluar el cumplimiento de los organismos y demás instituciones contratadas por la CONAVI, respecto de los términos de referencia, específicamente en los entregables por visita, debido a que las bases de datos de la CONAVI no otorgaron una seguridad razonable para definir una muestra que permitiera seleccionar aleatoriamente un número “n” de entregables para su revisión.

Lo anterior denota que las bases de datos de la CONAVI no son confiables, situación que compromete la actividad de brindar las Asistencias Técnicas, debido a que se careció de un control que permitiera dar un seguimiento puntual al otorgamiento de asistencias técnicas. Asimismo, y debido a las inconsistencias de las bases, se detecta no se desarrolló un control eficiente para el proceso de pago a los OEO.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número IV/400/UAF/00061/2019 de fecha 18 de enero de 2019, suscrito por la Unidad de Administración y Finanzas; informó que en conjunto con la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) propondrá la modificación a las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y a los Lineamientos de Operación Específico del Fondo de Desastres Naturales, con la finalidad de agregar un apartado que establezca atribuciones para que la CONAVI pueda intervenir en desastres de manera coordinada con la SEDATU, en materia de asistencia técnica para la autoconstrucción. Sí bien, la SEDATU acepta la recomendación propuesta por la ASF, se requiere que, para solventar la recomendación, que la SEDATU presente un programa de trabajo para elaborar la propuesta de modificación a las reglas y lineamientos que regulan la operación del FONDEN, con las acciones tendientes para que, en conjunto con la CONAVI, actúen en situación de emergencias mediante la atención a la vivienda dañada. Este programa deberá establecer las actividades por realizar; las fechas de inicio y conclusión de cada actividad y los responsables de su ejecución, así como los productos o entregables Y deberá estar autorizado o contar con el visto bueno del Titular de la instancia competente; por lo tanto, no se solventa la observación.

La CONAVI, en el transcurso de la auditoría, posterior a la reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio número WCW.20.1.1/005//2019 de fecha 16 de enero de 2019, suscrito por la Dirección de Planeación y Evaluación de la Comisión Nacional de Vivienda; proporcionó evidencia de que diseñó e integró dentro del proyecto de las “Reglas de Operación del Programa de Vivienda

Social 2019”, una estrategia para trabajar en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, para dar atención a la población en situaciones de emergencia o desastre natural que deriven en viviendas dañadas, con la reconstrucción parcial o total de su vivienda o con su reubicación en zonas seguras. Por lo tanto, se solventa la observación realizada por la ASF.

2017-0-15100-15-0015-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano en el ámbito de sus atribuciones, diseñe un objetivo, estrategia o línea de acción para establecer la intersección entre la Política Nacional de Protección Civil y la Política Nacional de Vivienda que genere una directriz para que la Comisión Nacional de Vivienda actúe en situaciones de emergencia o desastre, mediante la atención a la vivienda dañada.

Recuperaciones Operadas y Montos por Aclarar

Se determinaron recuperaciones por 7,567,358,346.58 pesos. En el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 7,567,358,346.58 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 7,567,358,346.58 pesos están pendientes de aclaración.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 20 observaciones, las cuales 4 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 16 restantes generaron: 25 Recomendaciones y 1 Solicitud de Aclaración.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de evaluar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia operativa del Sistema de Control Interno en el proceso de integración, asignación, dispersión y supervisión de los subsidios y apoyos para desastres naturales, a fin de verificar su efectividad para la consecución de los objetivos y metas institucionales; la confiabilidad; veracidad y oportunidad de la información; el cumplimiento del marco jurídico aplicable, y la salvaguarda de los recursos públicos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, se determinó que la operación de la Política del Estado mexicano relativa a la protección de la población civil y su patrimonio en casos de desastre, mediante la canalización de subsidios y apoyos, es ineficiente, ineficaz y costosa, mostrando vacíos normativos y de operación que resultan en la posible materialización de riesgos como la ocurrencia de actos contrarios a la legalidad, el desempeño inadecuado de funciones y facultades, la asignación imprecisa de recursos

públicos, y la omisión de reglas, criterios y normas vigentes. Con ello, no se cumple con los objetivos establecidos en la política. Concomitantemente, el diseño, la implementación y la eficacia operativa del Sistema de Control Interno muestra debilidades, de las cuales destacan por su importancia, las siguientes:

- a) La Comisión Nacional de Protección Civil no implementó acciones de coordinación efectiva que permitieran crear sinergias con las instituciones y entidades federativas responsables de la operación del FONDEN, situación que se tradujo en la desarticulación de acciones y actividades, falta de seguimiento e ineficacia en la consecución de los objetivos institucionales del propio FONDEN, en el sentido de aplicar recursos para mitigar los efectos de los fenómenos naturales perturbadores.
- b) La Comisión Nacional de Protección Civil tampoco implementó mecanismos efectivos de control y seguimiento de los recursos autorizados del FONDEN para la reconstrucción de la infraestructura afectada, lo que puso en riesgo la atención a dicha infraestructura, con base en el principio de inmediatez establecido en la Ley General de Protección Civil. Además, no existió un mecanismo de control implementado que permitiera comprobar que no existieron duplicidades en las acciones y en el otorgamiento de financiamiento para obras con recursos del FONDEN y los provenientes de otros programas o fondos presupuestarios, lo que pudo derivar en la asignación doble de recursos. Ello en adición a los efectos sobre la transparencia y la rendición de cuentas del Fondo y del ente auditado. El Sistema “Fonden en Línea” -herramienta diseñada para eficientar el proceso de acceso, autorización, ejecución y rendición de cuentas de los recursos del FONDEN- no operó en 2017, aún y cuando su uso era obligatorio.
- c) Respecto a la SEDATU, en la auditoría destaca que ésta no contó con personal capacitado para evaluar los daños causados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017 en el sector de la vivienda. La falta de especialistas para dichas actividades propició que los diagnósticos definitivos (mediante los cuales se solicitaron los recursos del FONDEN) no contaran con información confiable para desarrollar las estrategias correspondientes para la atención de los daños. Asimismo, los Censos y Padrones elaborados por la SEDATU, que debían contener el total de vivienda dañada y habitantes afectados por los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, carecían de confiabilidad en la información, ya que se detectaron -entre otras inconsistencias- registro duplicado de personas y variaciones no justificadas en los conteos totales de viviendas afectadas. Al carecer de bases de datos confiables, las actividades de atención a damnificados derivaron en errores, imprecisiones e inconsistencias.
- d) Por lo que toca al BANSEFI, se destaca que no diseñó mecanismos de control para evaluar la calidad de los Censos y Padrones proporcionados por la SEDATU, lo que le llevó a duplicar la entrega de tarjetas de débito con recursos del FONDEN, entre otras inconsistencias.
- e) En materia de supervisión de las acciones realizadas por el FONDEN, destaca que durante 2017 el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) de la Secretaría de Gobernación no dio seguimiento al desempeño de la CNPC, ni identificó o analizó los riesgos y las acciones correctivas en la ejecución de las actividades del FONDEN, situación que comprometió la eficiencia y la eficacia del cumplimiento de metas y objetivos del fondo. En el mismo sentido, y referente al control y verificación del ejercicio del gasto, se

observó que los Órganos Internos de Control en la Secretaría de Educación Pública y en la Comisión Nacional del Agua, no efectuaron revisiones a los recursos ejercidos del FONDEN, que para 2017 ascendieron a 17, 772,974.3 miles de pesos, y no se revisaron los avances físicos y financieros de las obras de reconstrucción ejecutadas con recursos del FONDEN, a fin de constatar su efectiva implementación.

En conclusión, los resultados de la auditoría efectuada a los procesos de solicitud, acceso, autorización, ejecución, y rendición de cuentas de los recursos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), que en 2017 ascendieron a 33,990,322.61 miles de pesos, muestran la falta de efectividad de las acciones efectuadas por las dependencias y entidades responsables de la operación del fondo para ejecutar acciones, autorizar y aplicar los recursos que mitiguen los efectos producidos por los fenómenos naturales perturbadores, toda vez que se observó una falta al principio de inmediatez y una ineficaz coordinación interinstitucional y control integral, que brinden la seguridad razonable para atender a la población e infraestructura afectadas.

En opinión de la ASF, y dado el carácter social de los instrumentos auditados, es necesario que las autoridades federales lleven a cabo una revisión cuidadosa de la funcionalidad del Sistema Nacional de Protección Civil, que lleve a la aplicación de cambios, mejoras y ajustes que garanticen que dicho Sistema cuenta con los instrumentos de gestión, control y prevención de riesgos que eviten la ocurrencia de irregularidades como los identificados en esta auditoría y cumplan con su función social y económica.

Lo anterior se determina con base en el análisis de la información proporcionada por los servidores públicos de la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco Nacional de Obras y Servicios del Sector Público, S.N.C., Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Comisión Nacional del Agua, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Comisión Nacional de Vivienda, responsables del establecimiento y mantenimiento del sistema de control interno, en el ámbito de sus respectivas atribuciones. La combinación de las deficiencias o debilidades identificadas podrían limitar de manera significativa que las instituciones que tienen a su cargo los procesos del FONDEN cumplan con el objetivo de este fondo, así como con los objetivos del Programa Nacional de Protección Civil (PNPC) 2014-2018.

Para que un Sistema de Control Interno sea efectivo, se requiere que las normas, los principios y los elementos de control interno, establecidos conforme a la normativa aplicable, se encuentren presentes y funcionando de forma integrada. El hecho de que existan debilidades significativas en uno o más elementos de control, aumenta el riesgo de no alcanzar el objetivo principal del Fondo de Desastres Naturales, relativo a ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, por lo tanto, la Coordinación Nacional de Protección Civil, no puede tener la seguridad razonable de que se cumpla dicho objetivo y las metas establecidas.

Es importante señalar que, en atención a los resultados presentados, el personal responsable de la operación del Fondo de Desastres Naturales en las instituciones fiscalizadas tiene la obligación de subsanar los riesgos o debilidades identificadas en dicho proceso y que, en caso de no implementar los controles necesarios para su mitigación, asume la responsabilidad de su materialización y de las consecuencias económicas, legales y administrativas a que haya lugar.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Marisela Alcántara Gómez

Mtro. José de Jesús Sosa López

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 este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. 1. Analizar el marco normativo, los procesos sustantivos y las unidades administrativas responsables de la gestión y operación de la Secretaría de Gobernación, referente a los subsidios y apoyos para Desastres Naturales.
2. 2. Analizar la implementación y cumplimiento de los elementos de la gobernanza establecidos por la Secretaría de Gobernación, referente a los subsidios y apoyos para Desastres Naturales.
3. 3. Analizar y evaluar el proceso sistemático para la administración de riesgos en la dispersión de subsidios y apoyos para Desastres Naturales por parte de la Secretaría de Gobernación.

4. 4. Analizar y evaluar el proceso de la Secretaría de Gobernación, referente a los subsidios y apoyos para Desastres Naturales, de sus riesgos inherentes, así como de la evaluación del diseño, implementación y eficacia operativa de los controles para su mitigación.
5. 5. Analizar y evaluar el diseño, implementación y eficacia operativa de los controles generales de Tecnologías de la Información que se utilizan para el registro y generación de la información, asociados al proceso de operación de subsidios y apoyos para Desastres Naturales por la Secretaría de Gobernación.
6. 6. Analizar y evaluar la supervisión y mejora continua del Sistema de Control Interno del proceso de operación de subsidios y apoyos para Desastres Naturales por la Secretaría de Gobernación y los resultados obtenidos.
7. 7. Analizar y evaluar el estado que guarda el Sistema de Control Interno del proceso de operación de subsidios y apoyos para Desastres Naturales por la Secretaría de Gobernación, (implementación y grado de madurez).

Áreas Revisadas

La Dirección General para la Gestión de Riesgos de la Coordinación Nacional de Protección Civil, Unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación; la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Dirección de Administración de Programas del Ramo 23 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Gerencia de Administración Sectorial Fiduciaria 1 del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; la Dirección de Normatividad Presupuestaria y a la Subsecretaría de Planeación, Programación y Estadística Educativa, de la Secretaría de Educación Pública; la Dirección de Planeación Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Subgerencia de Programas Institucionales y Especiales de la Comisión Nacional del Agua así como al Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua.

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: Art. 26 Frac. III Ley General de Protección Civil

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 2 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 2 Título Cuarto, Capítulo I, Numeral 32, Frac. IV, VI, y VII del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 1, Elemento de Control 1.10 y 1.11 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Numeral 6 De los Principios y Criterios de las Funciones, inciso d, apartado "i" e inciso "k" del Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno Federal.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de Control 4.04 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Numeral 29 y 32 Del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 7, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de Control 7.01 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Primera, Ambiente de Control, Principio 4, Elemento de Control 4.04 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 59 Frac. XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Numerales 46 y 47 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera. Art. 54 Frac. XVI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Numeral 56 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.01 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 57 Frac. I del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principio 12, Elemento de Control 12.01 y 12.02 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Lineamientos para la Elaboración y Actualización de Manuales de Procedimientos elaborado por la Dirección General de Modernización, Organización y Eficiencia Administrativa de la Secretaría de Gobernación.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principio 10, Elemento de Control 10.01 y 10.02 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 8; 9; 10; 11; párrafos 1 y 6; 12 frac I; párrafo 1; y 14 de las Reglas Generales de Fondo de Desastres Naturales.

Numeral 12 y 14 y 31 de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principio 11, Elemento de Control 11.03, 11.08 y 11.10 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Art. 2 Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Norma General Tercera, Actividades de Control, Principio 12, Elemento de Control 12.04 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Numeral VII, Párrafo 16 de las Funciones de la Dirección General Adjunta de Coordinación, Análisis y Normatividad de Gestión de Riesgos del Manual de Organización Específico de la Dirección General para la Gestión de Riesgos.

Art. 58 Frac. II de la Ley General de Protección Civil.

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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.