

## **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

### **Fondo de Desastres Naturales**

Auditoría de Desempeño: 2019-0-06100-07-0025-2020

25-GB

#### ***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar que los recursos autorizados y aplicados contribuyeron en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales.

#### **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 correspondió al ejercicio fiscal 2019, y el alcance temático comprendió la evaluación del diseño normativo de la operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para la atención de los fenómenos naturales; la verificación de las solicitudes de apoyo; la determinación en la asignación de recursos; los informes trimestrales sobre la economía de los recursos; la contribución de los apoyos del FONDEN en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales; los fondos y reservas financieras, así como la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por los entes fiscalizados fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, sobre el cumplimiento de los objetivos y metas relacionados con la contribución de los recursos otorgados mediante el FONDEN para la reconstrucción o restitución de

los bienes afectados por los fenómenos naturales, a fin de que recuperen las condiciones que prevalecían antes de la ocurrencia de los fenómenos naturales.

### Antecedentes

La Gestión Integral de Riesgos (GIR) se define como el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad.<sup>1/</sup>

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), mediante las ISSAI 5510 “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres” y 5520 “Fiscalización de la ayuda en caso de desastre”, propone seis etapas para la fiscalización de catástrofes, como una guía para la evaluación de las labores de los gobiernos ante la ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores, como se muestra en el cuadro siguiente:<sup>2/</sup>

ETAPAS DEL CICLO DE GESTIÓN INTEGRAL DE DESASTRES

Actividades previas al desastre	Ocurrencia de un desastre natural	Actividades posteriores al desastre
1. Mitigación y prevención: evaluación de riesgos, prevención, localización de amenazas, evaluación de vulnerabilidad, medidas estructurales y no estructurales (duración: largo plazo).		3. Actividades de recuperación y socorro: gestiones individuales para rescatar a las víctimas y recuperar las propiedades, proporcionar primeros auxilios, garantizar el suministro (duración: corto plazo).
2. Preparación: planes de emergencia, alerta temprana, evacuación, preparativos consolidados para el siguiente desastre (duración: largo plazo).		4. Respuesta de emergencia: búsqueda y rescate, seguridad, alimentos, agua, refugio, ropa, medicamentos, asistencia en caso de trauma (duración: corto plazo).
		5. Rehabilitación: restauración de funciones y servicios básicos (duración: entre semanas y meses).
		6. Reconstrucción: reanudación total de los servicios, además de medidas preventivas (duración: entre meses y años).

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en las ISSAI 5510 “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres” y 5520 “Fiscalización de la ayuda en caso de desastre”, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La etapa de preparación permite establecer con claridad las actividades para preparar a las comunidades ante la ocurrencia de posibles desastres, mitigar su impacto y reducir la vulnerabilidad o exposición a los fenómenos naturales.

<sup>1/</sup> Ley General de Protección Civil, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012.

<sup>2/</sup> Durante la ejecución de la auditoría se verificó que la normativa de la INTOSAI utilizada por el grupo auditor, (ISSAI 5510 y 5520), fue vigente y válida; sin embargo, la INTOSAI está reestructurando las normas internacionales en un Nuevo Marco de Pronunciamientos Profesionales (ver <https://www.issai.org/>). Estos cambios incluyen a las ISSAI 5510 y 5520, pero aún no se encuentran publicadas en el portal de normas aprobadas, ya que, su estatus es “normas en revisión” (*under review*), ver el enlace <https://www.issai.org/under-review/>, situación que no vulnera su vigencia y validez.

Mientras que la etapa de reconstrucción tiene el objetivo de restablecer las condiciones de vida a un nivel igual o superior del que disfrutaba la población antes del desastre, en ella se repara la infraestructura vital (vivienda, educación, cultura, salud, transporte y telecomunicaciones) y se restablece el funcionamiento de la economía local.

En el artículo 7, fracciones II y III, de la Ley General de Protección Civil, se indica que corresponde al Ejecutivo Federal promover la incorporación de la GIR estableciendo estrategias y políticas, con el fin de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir los riesgos existentes, por lo que se debe contemplar, 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, con el fin de promover y apoyar la realización de acciones orientadas a la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural.

Para la prevención financiera existen estrategias para la gestión del riesgo que incrementan las inversiones en mitigación y prevención; además, permiten el uso de una serie de instrumentos alternativos para el financiamiento de las pérdidas. Dichos instrumentos se presentan en el esquema siguiente:

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y TRANSFERENCIA DE RIESGOS

**Instrumentos de Riesgo Residual**

Riesgo remanente que no es práctico ni conveniente transferir o financiar.

**Instrumentos para Altos Niveles de Pérdidas Potenciales**

<p><u>Transferencia de Financiamiento de Pérdidas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguros y reaseguros de desastres</li> <li>• Bonos CAT</li> <li>• Fondos Cotizados</li> <li>• Derivados Climáticos</li> </ul>	<p><u>Financiamiento de las pérdidas mediante préstamos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Créditos Contingentes</li> <li>• Préstamos por Emergencia</li> <li>• Préstamos para la reconstrucción</li> </ul>
--	---

**Instrumentos para Bajos Niveles de Pérdidas Potenciales**

<p><u>Fondos para la Prevención</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fondos para prevención y mitigación</li> <li>• Fondos para desarrollo</li> <li>• Préstamos de mitigación</li> <li>• Préstamos para prevención</li> <li>• Ayuda Internacional</li> </ul>	<p><u>Financiamiento de Pérdidas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responder al riesgo mediante autofinanciación</li> <li>• Fondos para calamidades</li> <li>• Fondos de reserva</li> <li>• Transferencias del presupuesto gubernamental</li> <li>• Transferencia de fondos de desarrollo</li> <li>• Reformulación de Préstamos existentes</li> <li>• Ayuda Internacional</li> </ul>
--	---

FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, Estrategias e instrumentos financieros para la gestión del riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, Stuart Miller, Keipi Kari, Washington, D.C.

Al respecto, como instrumento financiero de gestión y transferencia de riesgos, México cuenta con el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), establecido en 1996 como un programa presupuestario, del Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, para asegurar la disponibilidad financiera después de la ocurrencia de un desastre natural y, con ello, financiar la reconstrucción o restitución de la infraestructura pública federal y estatal afectada, sin comprometer el presupuesto existente ni el cumplimiento de metas y objetivos de los programas públicos aprobados.

El FONDEN se integra por los instrumentos siguientes: el Fondo Revolvente (ahora Fondo de Atención a Emergencias); el programa FONDEN y el Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”. El primero es para responder ante las situaciones de emergencia, el programa FONDEN para apoyar las actividades de recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre mediante la erogación de recursos que serían administrados por el Fideicomiso 2003 FONDEN.

En la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 <sup>3/</sup> del FONDEN, se identificó una deficiente operación en la asignación de los recursos otorgados para atender los efectos ocasionados por los fenómenos naturales, debido a una falta de actualización en los procesos. Asimismo, se determinó la ausencia de instrumentos que permitieran verificar el cumplimiento del propósito del FONDEN, lo que representó un riesgo de opacidad y discrecionalidad en la operación del fondo. Además, de acuerdo con la SSPC, en el periodo 2000-2018, los desastres naturales representaron un costo promedio anual de 2,357.0 millones de dólares y 190 decesos anuales, concentrándose el 86.8% de daños y pérdidas a causa de fenómenos de tipo hidrometeorológico; en tanto que, en 2018, el valor de los estragos fue equivalente a 0.06% del PIB (11,112,794.4 miles de pesos). <sup>4/</sup>

En 2019, el Gobierno Federal, mediante las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), operó el FONDEN, por medio del Programa presupuestario N001 “Fondo de Desastres Naturales” (Pp N001), en el que se otorgaron, mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, 3,644,000.0 miles de pesos, a fin de ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, que permitan apoyar a las entidades federativas, así como a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando los daños ocasionados superen su capacidad financiera y operativa de respuesta, por lo que dichas atribuciones se corresponden con las establecidas en las etapas de preparación y reconstrucción de la GIR para alcanzar el entorno de normalidad social y económica entre la población.

---

<sup>3/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, Evaluación Estratégica de Procesos 2017, del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN).

<sup>4/</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), Infografía Desastres en México: impacto social y económico, 2018.

Con la finalidad de identificar con precisión la evolución del presupuesto aprobado para el Pp N001, en el periodo 2015-2019, en valores reales, <sup>5/</sup> el aumento real del gasto aprobado para el programa se presenta el cuadro siguiente:

ASIGNACIÓN EN EL Pp N001 "FONDO DE DESASTRES NATURALES", 2015-2019  
(Miles de pesos)

Año	Presupuesto aprobado		
	Monto nominal <sup>1/</sup> (1)	Factor de actualización 2019 (2)	Monto real actualizado (3)=(1)*(2)
2015	6,008,472.1	1.219075457	7,324,780.9
2016	8,035,987.3	1.15686203	9,296,528.5
2017	6,035,987.3	1.084654188	6,546,958.9
2018	24,644,000.0	1.033329885	25,465,381.7
2019	3,644,000.0	1.00000000	3,644,000.0

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Cuentas Públicas de 2015 a 2019, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el factor de actualización 2019, conforme al Índice de Precios Implícitos del Producto Interno Bruto 1993-2019.

1/ De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos comparativos se utiliza para indicar que se usan valores monetarios tal cual se miden en un momento determinado, a pesar de que su magnitud pueda ser efecto del incremento o decremento de los precios (inflación).

El presupuesto asignado al Pp N001, durante el periodo 2015-2019, presentó variaciones significativas de un año al otro, además de que se mantuvo una tendencia irregular en el monto nominal aprobado al Pp N001, principalmente a la baja, salvo en 2018, debido a los sismos ocurridos en septiembre de 2017. Asimismo, después de realizar la actualización de los montos a precios de 2019, se identificó que se le asignaron menos recursos para desempeñar sus funciones, 3,644,000.0 miles de pesos, lo cual podría repercutir en el cumplimiento de los objetivos del FONDEN y en otorgar una respuesta eficaz e inmediata ante los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

## Resultados

### 1. Diseño normativo de la operación del FONDEN

Un diseño normativo eficaz y eficiente para regular el acceso y economía de los recursos del FONDEN permite lograr un mejor cumplimiento de sus objetivos, a fin de asegurar que los bienes afectados por fenómenos naturales recuperen las condiciones previas a su ocurrencia.

Los hallazgos de la auditoría denotan que la SHCP, en coordinación con la SSPC, deben rediseñar la normativa que regula la operación del FONDEN o del mecanismo que se diseñe para la atención de los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

<sup>5/</sup> De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los valores reales responden a la necesidad de evaluar el crecimiento económico libre de las distorsiones generadas por el incremento de precios y su repercusión sobre el valor de los bienes y servicios (inflación).

Con el propósito de constatar que la SHCP contribuyó en la implementación de medidas integradas e inclusivas de índole jurídica para prevenir y reducir el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres, además de participar conjuntamente con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la determinación de los instrumentos para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del FONDEN y si las disposiciones normativas emitidas para la entrega y economía de recursos permite atender los principios de eficacia y eficiencia, se solicitó a la dependencia el diagnóstico sobre las necesidades de actualización de las leyes y demás disposiciones administrativas que regulan la operación del FONDEN, así como la evidencia documental que lo acredite correspondiente a 2019.

Al respecto, la SHCP proporcionó, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales del FONDEN, el Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN y los acuerdos que modifican la normativa aplicable al fondo.

El resultado se presenta en tres apartados: a) análisis de la normativa que regula la operación del FONDEN, b) participación de la SHCP en la actualización o modificación de la normativa que regula la operación del FONDEN, y c) inclusión de la Gestión Integral de Riesgos, protección civil y atención de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales como prioridades en la planeación de mediano plazo.

a) Análisis de la normativa que regula la operación del FONDEN

En 2019, la operación y el proceso para acceder a los recursos del FONDEN estaba regulada por la Ley General de Protección Civil, el Reglamento de la Ley General de Protección Civil, el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales y el Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN. El análisis de su estructura se presenta en la tabla siguiente:

## NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN), 2019

Documento	Capítulo	Artículos/ Numerales	Generalidades	Comentarios de la ASF
Ley General de Protección Civil, vigente en 2019 y publicada en el DOF el 6 de junio de 2012.	I. Disposiciones generales	2, fracciones XVI, XVIII, XXII, XXVIII, XXXIII.	En este artículo se definen los conceptos de desastre, emergencia, fenómeno natural perturbador, Gestión Integral de Riesgos, Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, asociados a la operación del FONDEN.	La Ley General de Protección Civil y su reglamento sientan las bases para implementar la GIR en el marco de la protección civil nacional, establecen a los responsables de gestionarla, así como lo correspondiente a la emisión de las declaratorias de emergencia y de desastre ocasionados por la ocurrencia de fenómenos naturales. No obstante, de acuerdo con el alcance y objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, éste se aplicará al riesgo de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, naturales o causados por el hombre, también a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Tiene por objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples en el desarrollo a todos los niveles; en todos los sectores y entre un sector y otro, por lo que, dado el contexto internacional y nacional que se enfrenta por la pandemia y los efectos de COVID-19, es necesario actualizar dichos instrumentos normativos, a fin de establecer los actos jurídicos y responsables referentes a la prevención y atención de fenómenos sanitarios ocasionados por la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población mexicana causando la alteración de su salud o la muerte, como son las pandemias.
		10	Se señalan las fases anticipadas a la ocurrencia de un agente perturbador que integran la GIR.	
	III. Del Sistema Nacional de Protección Civil	21	Se refiere la importancia de la actuación de las instancias de coordinación ante situaciones de emergencia, a fin de auxiliar a la población.	
	XII. De los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos	57 al 65	Se describen los responsables de asesorar a las entidades federativas y dependencias federales en la aplicación de los instrumentos financieros de gestión de riesgo; de autorizar los recursos; los requisitos para acceder a los recursos; las definiciones de declaratoria de emergencia y de desastres naturales y los casos en los que se emitirán; la obligación de informar trimestralmente sobre el uso y destino de los recursos, además de la exclusión de los fenómenos antropogénicos como parte de la atención de dichos instrumentos.	Asimismo, los responsables de emitir las disposiciones para la aplicación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, como lo es el FONDEN, deberán establecer las atribuciones del responsable de cuantificar, medir, evaluar y supervisar la contribución de los recursos otorgados, para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados y que éstos recuperen las condiciones previas a su ocurrencia.
Reglamento de la Ley General de Protección Civil, vigente en 2019 y publicado en el DOF el 13 de mayo de 2014.	III. De la Gestión Integral de Riesgos	6 y 7	Se indica la contribución de la GIR, así como sus bases de coordinación a implementar en la Administración Pública Federal.	
	XVI. De los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos	99 al 108	Se enuncia lo correspondiente a los responsables de emitir las disposiciones para la aplicación de los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos; sobre los requisitos que se deben atender para publicar las declaratorias de emergencia y desastre; la prevención de desastres de origen natural para reducir los riesgos y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo, y la suscripción de convenios entre la Federación y las entidades federativas, a fin de acceder a los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos de orden preventivo.	
Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, vigentes en 2019 y	I. Disposiciones generales	1 al 5	En este apartado se establece la definición del FONDEN, su objeto, su integración, sus fines, además de las definiciones y significado de las siglas y conceptos que se relacionan en el documento.	Las presentes reglas señalan, de manera general, los procedimientos, las dependencias, entidades y unidades responsables de la solicitud, gestión y ministración de los recursos del FONDEN para la atención de desastres naturales, así como de las revisiones sobre su operación por parte de instancias fiscalizadoras internas y externas.
	II. De la clasificación de los fenómenos naturales	6	Se enuncian y describen los fenómenos naturales perturbadores sobre los que se pueden emitir declaratorias de desastre.	

NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN), 2019

Documento	Capítulo	Artículos/ Numerales	Generalidades	Comentarios de la ASF
publicado en el DOF el 3 de diciembre de 2010.	perturbadores que pueden causar desastres naturales			No obstante, la normativa se encuentra desactualizada respecto de las unidades responsables involucradas en los procesos a que se hace referencia en el acuerdo en comento, no se determinaron los responsables de cuantificar y evaluar la contribución en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales, a fin de que cuenten con las condiciones previas al desastre.
	III. Sobre la declaratoria de desastre natural y el acceso a los recursos del FONDEN	7 al 20	Se describen los procedimientos para solicitar la corroboración de la ocurrencia de un desastre natural, para emitir una declaratoria de desastre natural, sobre la instalación de los comités de evaluación de daños, la constitución de fondos y reservas especiales y la autorización de los recursos con cargo al Programa y Fideicomiso FONDEN.	
	IV. De los apoyos y cobertura	21 al 25	Se indica quiénes podrán solicitar el acceso a los recursos del FONDEN y la suscripción de los convenios de coordinación con las entidades federativas.	
	V. Del procedimiento para atender infraestructura federal	26	Se señala que las dependencias y entidades federales pueden solicitar apoyos parciales inmediatos para atender la infraestructura dañada a su cargo.	
	VI. Del control y la verificación del ejercicio del gasto	27 y 28	Se establece la responsabilidad de las dependencias y entidades federales para facilitar a la SFP y a la ASF la información que se les requiera sobre la economía de los recursos con cargo al FONDEN.	
Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, vigentes en 2019 y publicados en el DOF el 31 de enero de 2011.	I. Disposiciones generales	1 al 3	Se define el objeto de los lineamientos, las definiciones y significado de las siglas y conceptos que se relacionan en el documento, así como de la solicitud de recursos del FONDEN por los fenómenos naturales perturbadores ocurridos en 2010.	Dichos lineamientos establecen, de manera concreta, los requisitos a cumplir por las dependencias y entidades federales para presentar las solicitudes de acceso a los recursos del FONDEN, las instancias competentes de la gestión y operación de los recursos del fondo, el propósito del mismo; además, se incluye un capítulo en el que se determinan los procedimientos que deben atender las entidades federativas para implementar estrategias de gestión de riesgos de desastres naturales, como lo son los seguros y los bonos catastróficos que contrata el Gobierno Federal.  No obstante, se verificó que no existe un coordinador responsable de los procesos sustantivos relacionados con el control y seguimiento de los recursos canalizados para la atención de los efectos ocasionados por los fenómenos
	II. Sobre el desastre natural	4 y 5	Se determina la emisión de las solicitudes de declaratoria de desastre natural y de los recursos para obtener información de geoposicionamiento global del fenómeno natural.	
	III. De los comités de evaluación de daños	6 al 11	Se indica el procedimiento para instalar el comité de evaluación de daños, sobre la entrega de los resultados de la evaluación de daños y la propuesta de distribución de las obras y acciones de reconstrucción.	
	IV. Del acceso inmediato a los	12 al 19	Se señala el proceso de acceso a los recursos del FONDEN con carácter de Apoyos Parciales Inmediatos, los procedimientos para	



## NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN), 2019

Documento	Capítulo	Artículos/ Numerales	Generalidades	Comentarios de la ASF
	recursos del FONDEN		atender la infraestructura federal dañada y obtener los anticipos para la realización de trabajos y obras prioritarias.	<p>naturales, a fin de que la SHCP o la SSPC cuenten con mecanismos de supervisión para asegurar la contribución de los recursos otorgados.</p> <p>Asimismo, se carece de una descripción detallada de los procedimientos relacionados con la revisión de solicitudes de recursos que debe realizar la SHCP, la autorización y transferencia de los recursos, mecanismos de rendición de cuentas, así como inconsistencias relacionadas con la falta de la revisión y actualización de la normativa.</p>
	V. De la autorización de recursos con cargo al FONDEN	20 al 28	Se establecen los requisitos que deben integrar las solicitudes y los diagnósticos definitivos de obras y acciones, el proceso para presentarlos ante la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, el propósito de los apoyos otorgados para la reconstrucción y restitución de los bienes dañados y las gestiones para acceder a los apoyos del FONDEN para la población afectada por los desastres naturales.	
	VI. De la ejecución de las obras y acciones	29 al 34	Se determina la obligación de las dependencias y entidades federales ejecutoras de elaborar informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros por obra y acción respecto de la reconstrucción de la infraestructura federal y local, además de las modificaciones a los programas de ejecución de obras y acciones autorizadas.	
	VII. De los soportes para la transferencia de riesgos	35 al 45	En dicho capítulo se indican los procedimientos para solicitar recursos para la instrumentación de estrategias de la GIR por parte de las entidades federativas, las propuestas de soportes del FONDEN para la realización de acciones para la estrategia a implementar y la autorización y ejecución de los recursos con cargo al Fideicomiso FONDEN.	
	VIII. De la adquisición de equipo especializado	46 al 48	Se señala lo correspondiente a la solicitud y adquisición de equipo especializado para la atención de emergencias y desastres naturales.	
	IX. Del control y verificación del ejercicio del gasto	49 y 50	Se establecen las actividades y responsables del control y verificación de la economía del gasto, y la integración de los libros blancos, mediante los cuales se conformará la evidencia documental de los trámites y operaciones que se realizan con los recursos del FONDEN.	
	X. De la interpretación y actualización	51	Se determina el derecho de solicitud, consulta e interpretación del contenido de este documento por parte de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP y de la Dirección General del FONDEN a las dependencias y entidades competentes.	
	Anexos I al XXI	-	Los anexos, en lo general, refieren los procedimientos a seguir, mediante la instalación de subcomités de evaluación de daños para determinar las afectaciones causadas por los fenómenos naturales a la infraestructura federal y local por sectores de interés. Asimismo, señala las obligaciones a cumplir en los rubros de gastos de operación	

NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN), 2019

Documento	Capítulo	Artículos/ Numerales	Generalidades	Comentarios de la ASF
			y supervisión, integración de libros blancos, de la economía de los recursos del FONDEN, y las atribuciones para contratar instrumentos financieros que protejan el patrimonio financiero del fideicomiso.	
Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN, vigentes en 2019 y publicado en el DOF el 3 de julio de 2012.	I. Disposiciones generales	1 al 7	Se define el objeto de los lineamientos, las definiciones y significado de las siglas y conceptos que se relacionan en el documento, los responsables de las interpretaciones jurídicas; además, de especificar los responsables del proceso en la economía de los recursos del FONDEN y la supervisión correspondiente.	Previo a la ocurrencia de un desastre natural, los lineamientos establecen las gestiones que deben seguir las autoridades responsables en los estados, dependencias y entidades para solicitar insumos necesarios para prepararse y atender las emergencias en la población afectada.
	II. De la declaratoria de emergencia	8 al 12	Se establece el proceso para emitir una declaratoria de emergencia, sobre la atención de ésta y la conclusión de su vigencia y aviso de término.	No obstante, se verificó que no existe un coordinador responsable de los procesos sustantivos relacionados con el control y seguimiento de los recursos canalizados para la atención de emergencias ocasionadas por los fenómenos naturales.
	III. De la operación del Fondo para la Atención de Emergencias	13 al 19	Se señala el procedimiento a seguir para realizar las solicitudes de insumos por parte de las entidades federativas, la autorización de medicamentos y otros insumos relacionados con la salud, su adquisición y entrega.	Asimismo, los procesos relativos para elaborar el requerimiento de insumos y medicamentos, comprar y entregarlos a la entidad federativa y suministrarlos a la población carecen de un plazo establecido para su cumplimiento.
	IV. De la comprobación y pago de los insumos y servicios autorizados	20 al 23	Se determinan los requisitos que deben contener los informes de utilización de insumos y servicios, además de su validación y pago.	En el mismo sentido que los documentos anteriores, la normativa citada requiere de una revisión y actualización.
	V. De las solicitudes de apoyo por parte de las fuerzas armadas para atender los refugios temporales y cocinas comunitarias	24 y 25	Se indica la facultad de la SEDENA y la SEMAR para solicitar apoyo para atender las necesidades de las personas que habitan en albergues o refugios bajo su cuidado, así como la comprobación del gasto realizado.	
	VI. Del procedimiento especial para la emisión de declaratorias de	26 al 30	Se refiere la facultad de la SEGOB para emitir una declaratoria de emergencia, su difusión y la adquisición y entrega de los insumos para atender a la población afectada.	

NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES (FONDEN), 2019

Documento	Capítulo	Artículos/ Numerales	Generalidades	Comentarios de la ASF
	emergencia y autorización de insumos con cargo al Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN			
	VII. Del libro blanco	31 al 33	Se establece la obligación de integrar el libro blanco, por ejercicio fiscal, en el que se incluya evidencia documental sobre los trámites y operaciones que se realizan mediante el Fondo para Atención de Emergencias FONDEN.	
	Anexos I al IV	-	Se relacionan con los insumos que se pueden adquirir con cargo al fondo, el glosario de términos, la metodología para determinar las condiciones de emergencia por fenómenos meteorológicos e hidrometeorológicos, además de las fichas técnicas de insumos que pueden autorizarse con cargo al fondo.	

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la **Ley General de Protección Civil**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. el **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de mayo de 2014, el **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, los **Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales**, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2011 y el **Acuerdo que establece los Lineamientos del Fondo para la Atención de Emergencias FONDEN**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de julio de 2012, todos vigentes en 2019.

Siglas: DOF: Diario Oficial de la Federación; FONDEN: Fondo de Desastres Naturales; GIR: Gestión Integral de Riesgos; ASF: Auditoría Superior de la Federación; SFP: Secretaría de la Función Pública; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SEGOB: Secretaría de Gobernación; SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional y SEMAR: Secretaría de Marina.

En el análisis de la normativa que regula la operación para acceder a los recursos del FONDEN, así como su economía, se identificó que se contó con procedimientos generales y de los responsables de gestionar la autorización y canalización de los apoyos del fondo para atender emergencias en las poblaciones susceptibles y afectadas por los desastres ocasionados por fenómenos naturales, así como del establecimiento de acciones para reconstruir o restituir los bienes dañados, por lo que dispuso de marcos normativos e institucionales para atender las afectaciones por desastres naturales.

Asimismo, se identificó que en la Ley General de Protección Civil y su reglamento se establecen, en términos generales y particulares, respectivamente, lo correspondiente a la GIR y a las gestiones para la atención de emergencias y desastres ocasionados por fenómenos naturales; no obstante, es necesario actualizar dichas disposiciones normativas para que se incluyan los actos jurídicos y responsables referentes a la prevención y atención de fenómenos sanitarios ocasionados por la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población mexicana causando la alteración de su salud o la muerte, como son las pandemias, a fin de alinearse con lo establecido en el alcance y objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Es preciso señalar que, para efectos de la presente revisión, el tema relacionado con la atención de emergencias, mediante el Fondo de Atención a Emergencias, no será abordado, debido a que el alcance de la misma se delimita a la atención de desastres ocasionados por los fenómenos naturales, los cuales son los que mayor impacto económico generan y permite dar continuidad al ciclo de auditorías de desastres naturales, ya que, de acuerdo con el reporte del cuarto trimestre 2019 del anexo Fondo de Desastres Naturales de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, los recursos que se destinaron para la atención de emergencias fueron por 741,930.1 miles de pesos, 5.1% de los 14,675,527.4 miles de pesos erogados mediante el Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales".

En cuanto a las actividades relacionadas con el alcance de revisión de la presente auditoría correspondientes a la verificación de las solicitudes de apoyo del FONDEN; la determinación en la asignación de recursos, los informes trimestrales sobre la economía de los recursos, y la contribución en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales a realizar mediante el FONDEN, en el marco de actuación de la SHCP; el análisis se muestra a continuación:

## ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES, VIGENTE EN 2019

Documento	Fecha			Artículos/ Numerales	Unidades responsables	Coordinador	Plazos	Observaciones de la ASF
	Publicación	Vigencia	Última actualización					
Verificación de las solicitudes de recursos								
Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales	03/12/2010	04/12/2010	27/09/2017	11, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 26	Dependencias y entidades federales, UPCP, DGFONDEN, SEGOB, entidades federativas, SAGARPA, SEDESOL.	DGFONDEN, UPCP	Parcialmente	<p>En los documentos se señalan los diversos tipos de apoyo proporcionados con cargo al FONDEN para la atención de los desastres naturales: API; GED; tecnologías de la información; anticipos; adquisición de equipo especializado; soportes para la transferencia de riesgos y, apoyos para la reconstrucción y restitución de los bienes, así como las unidades responsables de los procesos y plazos para ejecutar los recursos.</p> <p>No obstante, se comprobó que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Los recursos para obtener información por medio de tecnologías de geoposicionamiento global o herramientas de percepción remota carecen de plazos y procedimientos precisos para realizar la solicitud hasta la entrega de los apoyos.</li> <li>En los GED no se determinan los conceptos de gasto que delimitan el uso de los recursos.</li> <li>No se establece el plazo para solicitar a la UPCP recursos por concepto de anticipos.</li> <li>No se detalla el proceso de regularización (plazos y procedimientos) de los API, GED y anticipos ante el Comité Técnico.</li> <li>Se carece de un procedimiento específico y detallado relacionado con la verificación de la solicitud de recursos por parte de la UPCP, por lo que no se define el propósito y contribución de tal actividad.</li> <li>Se excluye la información o formatos que deben contener las solicitudes de recursos recibidas y elaboradas por la DGFONDEN y presentadas ante la UPCP.</li> </ul> <p>Asimismo, se constató que, a 2019, no se habían actualizado las unidades responsables de la operación del fondo, toda vez que la SEGOB ya no es la dependencia responsable de la protección civil nacional, ya que sus facultades fueron transferidas a la SSPC mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2018.</p>
Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales	31/01/2011	01/02/2011	27/09/2017	5, 12, 15, 17, 19, 22, 26-28, 38, 46	CGPC, UPCP, DGFONDEN, entidades federativas, CED, dependencia y entidades federales, Comité Técnico, USPSS.	DGFONDEN, UPCP, USPSS	Parcialmente	
Asignación de recursos								
Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del	03/12/2010	04/12/2010	27/09/2017	14, 18- 20, 22	UPCP, dependencia y entidades federales, Comité	UPCP Comité Técnico, Fiduciario	No	La normativa señala que la determinación de la asignación de las solicitudes de recursos corresponde a la UPCP. En el caso de los API, GED, anticipos y soporte para la transferencia de riesgos éstas se realizan con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, mientras que, para la adquisición de equipo especializado y la reconstrucción y restitución de los bienes afectados

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES, VIGENTE EN 2019

Documento	Fecha			Artículos/ Numerales	Unidades responsables	Coordinador	Plazos	Observaciones de la ASF
	Publicación	Vigencia	Última actualización					
Fondo de Desastres Naturales					Técnico, Fiduciario del FONDEN, SEGOB, entidades federativas			<p>por los fenómenos naturales, la UPCP determinará si estos se erogarán con cargo al Programa FONDEN o al patrimonio del Fideicomiso FONDEN.</p> <p>Con el propósito de lograr un mayor alcance en la ejecución de obras y acciones de reconstrucción, mediante la reforma a las reglas, publicadas en el DOF el 27 de septiembre de 2019, la proporción para financiar la infraestructura local se amplió, al pasar de un 50% hasta el porcentaje que autorice el Comité Técnico del fideicomiso.</p>
Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales	31/01/2011	01/02/2011	27/09/2017	11, 13, 19, 23, 25-28, 33, 34, 44	UPCP, CED, DGFONDEN, fiduciario del FONDEN, dependencia y entidades federales, Comité Técnico, entidades federativas, fiduciario del FONDEN, USPSS	UPCP, Comité Técnico,  Fiduciario	No	<p>No obstante, se identificaron las insuficiencias siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se especifican los plazos para la liberación y entrega de recursos autorizados con carácter de API, GED, anticipos y para la reconstrucción y restitución de los bienes afectados, los cuales son ministrados por el fiduciario del fideicomiso.</li> <li>• No se precisan los días hábiles o naturales que dispone la UPCP para autorizar, determinar y, en su caso, presentar las propuestas ante el Comité Técnico de los apoyos con carácter de tecnologías de la información, GED, anticipos, adquisición de equipo especializado, soporte para la transferencia de riesgos y para aquellos dirigidos a la reconstrucción o restitución de los bienes afectados.</li> <li>• Los apoyos para tecnologías de la información carecen de un monto de financiamiento específico o por asignar.</li> <li>• No se determina quién es la unidad responsable de verificar que para la entrega de los recursos asignados para la reconstrucción o restitución de los bienes no asegurados se sujete a los porcentajes de apoyo establecidos.</li> <li>• Se omiten plazos y formalidades para informar a las instancias correspondientes, respecto de los recursos no utilizados total o parcialmente por las dependencias y entidades federales, a fin de que se encuentren a disposición del FONDEN.</li> </ul> <p>Al igual que lo señalado en el apartado de solicitud de acceso a los recursos del fondo, no se especificó un único coordinador de la actividad ni se habían actualizado las unidades responsables de su operación, en tanto que los apoyos adicionales relacionados con el Programa Hábitat (a cargo de la SEDESOL) y con el Programa de Empleo Temporal se encuentran desactualizados, ya que el primero, se fusionó en 2016 y cambió de sector (SEDATU), y el segundo desapareció en 2017; además, no se especificaron los plazos para el cierre de las obras y acciones con cargo a los recursos del FONDEN ni se determinaron los responsables de establecer los recursos para</p>

## ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES, VIGENTE EN 2019

Documento	Fecha			Artículos/ Numerales	Unidades responsables	Coordinador	Plazos	Observaciones de la ASF
	Publicación	Vigencia	Última actualización					
								la ejecución de obras y acciones para la reconstrucción de la infraestructura local y federal no asegurada.
Informes trimestrales sobre la economía de los recursos del FONDEN								
Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales	03/12/2010	04/12/2010	27/09/2017	27, 28	SFP, OIC, ASF, testigos sociales	No	No	<p>Con la revisión de la normativa se constató que las gestiones de supervisión se refieren al control y verificación de los recursos del FONDEN, por parte de instancias externas a los operadores del fondo, como se enuncia a continuación:</p> <p>En la conformación del CED se sugiere la participación de la figura de testigos sociales; en la ejecución de los API la intervención de los OIC locales; para las obras y acciones ejecutadas por instancias locales, éstas facilitarán que la SFP, mediante la UORCS, actúe por sí o en coordinación con los órganos estatales de control; la conciliación de recursos con el fiduciario y la integración de libros blancos que tendrá el visto bueno, según sea el caso, el responsable sería el OIC federal o local.</p> <p>Sin embargo, se detectó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La participación de los testigos sociales y OIC no es precisa, debido a que no se formaliza un proceso de prevención, revisión e identificación de riesgos y actos de corrupción.</li> <li>No se establecen mecanismos para el seguimiento de los compromisos de aseguramiento de la infraestructura pública y las medidas de mitigación para daños futuros.</li> <li>No se detallan los plazos y formalidades para realizar la conciliación de recursos erogados con cargo al Fideicomiso FONDEN con el fiduciario.</li> <li>La falta de un conjunto de procedimientos que contribuya en la cuantificación, medición y evaluación de los avances en las acciones de reconstrucción y restitución de los bienes afectados.</li> </ul> <p>Por lo anterior, no se dispuso de procesos de seguimiento y control descriptivos y explicativos, lo cual repercute en que se evidencie con precisión que se reconstruye o rehabilita; además, no se especificó un único coordinador de la actividad ni se han actualizado las unidades responsables de la operación del FONDEN.</p>
Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales	31/01/2011	01/02/2011	27/09/2017	6, 14, 29, 30, 31, 32, 49, 50	UPCP, testigos sociales, OIC federal y local, dependencias y entidades federales, DGFONDEN, fiduciario del FONDEN, Comité Técnico, SFP, UORCS, ASF	No	No	
Contribución en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados								
Acuerdo por el que se emiten las Reglas	03/12/2010	04/12/2010	27/09/2017	-	-	-	-	Se comprobó que la finalidad en la contribución de la aplicación de los recursos del FONDEN se determinó en los lineamientos, pero no en las reglas del fondo; asimismo, no se definieron coordinadores para supervisar que el proceso de reconstrucción o rehabilitación se lleve con plena seguridad; no

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA QUE REGULA LA OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES, VIGENTE EN 2019

Documento	Fecha			Artículos/ Numerales	Unidades responsables	Coordinador	Plazos	Observaciones de la ASF
	Publicación	Vigencia	Última actualización					
Generales del Fondo de Desastres Naturales								se establecieron plazos para su aplicación ni se estableció la imposición de sanciones y/o penalizaciones en caso del incumplimiento de las obligaciones de las instancias ejecutoras, además de que no se habían actualizado las unidades responsables correspondientes y las dependencias encargadas de la operación (SSPC) y de la autorización de los recursos para atender los efectos ocasionados por los fenómenos naturales (SHCP) carecieron de atribuciones específicas para conocer y cuantificar la contribución de los recursos otorgados para la reconstrucción o rehabilitación de los bienes afectados por la ocurrencia de desastres naturales, a fin de que cuenten con las condiciones previas a la ocurrencia del desastre natural.
Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales	31/01/2011	01/02/2011	27/09/2017	24	Dependencias y entidades federales, UPCP, entidades federativas	No	No	

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en el **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010 y los **Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales**, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2011.

Siglas: FONDEN: Fondo de Desastres Naturales; SEGOB: Secretaría de Gobernación; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SFP: Secretaría de la Función Pública; SSPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; SAGARPA: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social; SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; ASF: Auditoría Superior de la Federación; DGFONDEN: Dirección General del FONDEN de la SEGOB; UPCP: Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP; CED: Comité de Evaluación de Daños; CGPC: Coordinación General de Protección Civil; USPSS: Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la SHCP; OIC: Órgano Interno de Control; UORCS: Unidad de Operación Regional y Contraloría Social; API: Apoyos Parciales Inmediatos y GED: gastos de evaluación de daños.



Con la revisión del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y sus lineamientos de operación específicos, se constató que en esos instrumentos se determinan los responsables y actores participantes para atender las solicitudes de apoyo, determinar la asignación de los recursos para los Apoyos Parciales Inmediatos (API),<sup>6/</sup> Gastos de Evaluación de Daños (GED)<sup>7/</sup>, entre otros, así como para la recepción y entrega del reporte de los informes de avance físico-financiero y, aun cuando ambos documentos fueron reformados en septiembre de 2017, respecto de los API y el alcance de los recursos públicos otorgados; no se han actualizado aspectos relacionados con los programas Hábitat y de Empleo Temporal, los cuales contaban con acceso a recursos del FONDEN, debido a que el primero se fusionó en 2016 con otros programas y el segundo desapareció en 2017.

Tampoco se especificaron los plazos para el cierre de las obras y acciones con cargo a los recursos del FONDEN, ni se determinaron a los responsables de determinar los recursos para la ejecución de obras y acciones para la reconstrucción de la infraestructura local y federal no asegurada; carecieron de un procedimiento y plazo preciso por parte de la SHCP para verificar que las solicitudes de recursos cumplieron con lo previsto en la normativa; no en todos los casos se establecieron plazos para la liberación y entrega de los recursos, como en el caso de los API, al no especificar el tiempo que tiene el fiduciario para su ministración, ni se han actualizado las unidades responsables de la operación del fondo, ya que, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ya no es la dependencia responsable de lo correspondiente a la protección civil nacional porque sus facultades fueron transferidas a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC),<sup>8/</sup> lo que demostró que las gestiones establecidas no han sido suficientes para aumentar la preparación para la respuesta y recuperación ante la ocurrencia de un fenómeno natural.

Asimismo, los instrumentos normativos en comento carecen de procesos unificados en los que se establezca un coordinador, ya que no establece las atribuciones ni los responsables de vigilar el cumplimiento del plazo para la ejecución de obras y acciones; cuantificar, evaluar y supervisar la contribución de los recursos otorgados, mediante el FONDEN, para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales y que éstos recuperen las condiciones previas a su ocurrencia, tampoco dispone de mecanismos para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las instancias ejecutoras, lo que denota que el marco normativo que regula la operación del FONDEN carece de mecanismos de supervisión o evaluación que permitan mejorar su desempeño institucional, por lo que las deficiencias presentadas en las disposiciones administrativas emitidas

---

<sup>6/</sup> Artículo 5, fracción I, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se establece que los Apoyos Parciales Inmediatos se refieren a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, tales como el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios básicos, la limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada.

<sup>7/</sup> Artículo 11, párrafo quinto, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se indica que las dependencias y entidades federales responsables de cada sector afectado, podrán solicitar recursos a la Unidad de Política, con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños que realicen desde la ocurrencia del Desastre Natural hasta la fecha de la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños.

<sup>8/</sup> En el 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, se transfirieron las atribuciones en materia de protección civil nacional de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

que regulan el acceso a los recursos del FONDEN limitaron que la dependencia auditada creara y mantuviera las condiciones estructurales y normativas para la adecuada operación del fondo; actuara conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, a alcanzar las metas institucionales y administrar los recursos del FONDEN en observancia de los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

- b) Participación de la SHCP en la actualización o modificación de la normativa que regula la operación del FONDEN

Para comprobar que, en 2019, la SHCP participó en la actualización o modificación de la normativa que regula la operación del FONDEN al determinar medidas que permitan lograr un mejor cumplimiento de los objetivos de la contribución de los recursos destinados para atender las afectaciones provocadas por un fenómeno natural, mediante el oficio número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020, se solicitaron los mecanismos y el proceso de participación de la secretaría en conjunto con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la evidencia documental de los proyectos de iniciativa de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos normativos.

Con el oficio número 710/DGAIS/0338/2020 del 7 de mayo de 2020, la SHCP manifestó que “no cuentan con información sobre dichos temas”, por lo que la secretaría no acreditó su participación en conjunto con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para determinar las medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos de la contribución de los recursos destinados para atender las afectaciones provocadas por un fenómeno natural, lo que limitó la implementación de las etapas de preparación y de reconstrucción de la GIR, al no establecer las acciones de control y mejora para prevenir, identificar y corregir los riesgos que impidan asegurar la adecuada operación del FONDEN ni las actividades para preparar a las comunidades ante la ocurrencia de posibles desastres, mitigar su impacto, reanudar todos los servicios, incluir medidas de mitigación para daños futuros y reducir la vulnerabilidad o exposición de la población ante fenómenos naturales.

- c) Inclusión de la Gestión Integral de Riesgos, protección civil y atención de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales como prioridades en la planeación de mediano plazo

Con el propósito de identificar el contexto en el que se incluyó la política de atención de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales en las prioridades de la planeación nacional y sectorial, la ASF revisó el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND 2019-2024) y lo correspondiente al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 (PRONAFIDE 2020-2024), publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2019 y 5 de agosto de 2020, respectivamente, como se muestra a continuación:

CONSISTENCIA DE LA ATENCIÓN DE LOS BIENES AFECTADOS POR LA OCURRENCIA DE FENÓMENOS NATURALES EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN NACIONAL Y SECTORIAL DE MEDIANO PLAZO, A 2019

Documento	Contenido:	
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Directriz	<p>2. Política social, el Gobierno Federal estableció la implementación del Programa Nacional de Reconstrucción, el cual está orientado a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018, en las entidades federativas de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México, mediante el cual se prioriza la atención a las zonas con mayor grado de marginación [...].</p> <p>Dicho programa es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y participan en ella las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Cultura y Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Esa comisión estará a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura. Ese programa tiene un presupuesto de ocho mil millones de pesos que serán ejercidos por las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (cinco mil 600 millones) y Educación Pública, Salud, y Cultura (800 millones cada una).</p>
	Objetivo	No se incluyeron objetivos.
	Estrategias	No se incluyeron estrategias.
	Líneas de acción	No se incluyeron líneas de acción.
Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 Secretaría de Hacienda y Crédito Público Programa Sectorial derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Análisis del estado actual	<p>Con base en el PND 2019-2024, el PRONAFIDE tiene como objetivo contribuir a la mejora sostenida de la calidad de vida de la población [...]. Para lograrlo, el Gobierno está comprometido con alcanzar un nivel de desarrollo económico que garantice el uso eficiente y sostenible de los recursos, así como la generación de los medios, bienes, servicios y capacidades humanas para garantizar el bienestar.</p> <p>Los avances logrados en materia de estabilidad económica [...] tienen dos límites importantes, ya que, por un lado, ha estado ausente un marco fiscal que permita llevar a cabo una política de estabilización del ciclo económico [...] y, por otro lado, la estabilidad macroeconómica no ha sido una condición suficiente para lograr un mayor crecimiento económico ni una distribución más equitativa de la riqueza.</p> <p>Sector asegurador</p> <p>En el periodo de 2014 a 2019, el sector asegurador registró un crecimiento de 29.7% real en sus reservas, lo cual demuestra solidez y solvencia para enfrentar escenarios adversos, como los sismos del 2017. México se encuentra a la vanguardia en medidas encaminadas al desarrollo del marco integral en gestión del riesgo de desastres, incluyendo el uso efectivo de mecanismos de financiamiento y transferencia de riesgos para contener el riesgo fiscal derivado de los desastres. Cabe mencionar que, dada su ubicación geográfica, el país presenta una alta exposición al impacto de fenómenos naturales perturbadores que pudieran afectar la estabilidad de las finanzas públicas, la infraestructura pública y el bienestar de la población en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Actualmente, la estrategia para la gestión del riesgo de desastres tiene como base los instrumentos financieros del FONDEN, con lo que se reduce la incertidumbre de asignar recursos financieros por eventos ocasionados por fenómenos naturales perturbadores, sin comprometer recursos públicos presupuestados, otorgando condiciones favorables para que se respete el gasto público. Lo anterior genera un ambiente de estabilidad macroeconómica que protege el crecimiento y el desarrollo económicos del país.</p>
	Objetivos prioritarios	5.- Impulsar el desarrollo sostenible, la inclusión y la profundización del sistema financiero en favor del bienestar de la población y de la asignación eficiente de los recursos.
	Estrategias prioritarias	5.6.- Incrementar la penetración de los seguros en el sistema financiero y fortalecer la estrategia financiera integral de manejo de riesgos, con el fin de proteger a los sectores en situación de vulnerabilidad y al patrimonio de los tres órdenes de Gobierno.
	Acciones puntuales	<p>5.6.3.- Procurar una mayor eficiencia de los esquemas de aseguramiento de bienes y personas de la Administración Pública Federal, asesorándolas y brindándoles apoyo técnico, con el fin de lograr coberturas más robustas y ahorros en el costo de las primas pagadas.</p> <p>5.6.4.- Reforzar la estrategia ante riesgos públicos para atender los efectos causados por fenómenos naturales perturbadores y cambio climático al patrimonio y fuente de ingresos de las familias, así como al patrimonio y finanzas del sector público, a través de un enfoque de gestión integral de riesgos y una coordinación adecuada entre gobiernos estatales y municipales.</p>

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024.

Siglas: PRONAFIDE: Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y FONDEN: Fondo de Desastres Naturales.

En la revisión del PND 2019-2024, se identificó que se incluyó la Directriz 2. Política social, en la cual se hace referencia al Programa Nacional de Reconstrucción, que si bien constituye una de las etapas que integran la GIR (reconstrucción), no se hace mención de las demás etapas para su implementación o para la protección civil, lo cual impedirá constatar con base en qué prioridades y estrategias nacionales la SHCP estimó la asignación de recursos al FONDEN y planeó sus actividades,

con el propósito de cuantificar y medir la contribución en la restitución de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales.

Al 31 de diciembre de 2019, no se había publicado el programa sectorial de la SHCP, toda vez que en el artículo 30 de la Ley de Planeación se establece que los programas sectoriales deberán emitirse dentro de los seis meses posteriores a la publicación del Plan y conforme a lo que el Ejecutivo Federal instruya, ya que el PND 2019-2024 se emitió en julio de 2019. Como hechos posteriores, en agosto de 2020, se publicó el PRONAFIDE 2020-2024, y se constató que en éste se incluyó el objetivo prioritario 5. “Impulsar el desarrollo sostenible, la inclusión y la profundización del sistema financiero en favor del bienestar de la población y de la asignación eficiente de los recursos”, el cual incluye la estrategia 5.6. “Incrementar la penetración de los seguros en el sistema financiero y fortalecer la estrategia financiera integral de manejo de riesgos, con el fin de proteger a los sectores en situación de vulnerabilidad y al patrimonio de los tres órdenes de Gobierno” vinculada con los esquemas de aseguramiento de bienes de la Administración Pública Federal y el fortalecimiento de la estrategia para atender los efectos causados por fenómenos naturales perturbadores mediante un enfoque de gestión integral de riesgos.

Con motivo de la reunión de la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP proporcionó las constancias de los acuerdos SO.III.107/2019 y SO.IV.23/2019 del 30 de julio y 29 de octubre de 2019, respectivamente, mediante el cual el Comité Técnico estableció los plazos para la ejecución y aplicación de los recursos con carácter de Apoyos Parciales Inmediatos (API) <sup>9/</sup> y Gastos de Evaluación de Daños (GED), <sup>10/</sup> y solicitó al BANOBRAS S.N.C., en su carácter de institución fiduciaria del Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales” que, fortalezca los controles para la economía de los recursos autorizados con cargo al FONDEN.

Asimismo, la secretaría proporcionó el Cuarto Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago del 30 de junio de 2020 (Fideicomiso FONDEN), una minuta de trabajo del 6 de noviembre de 2019 derivado del seguimiento al proceso de modificación de la normativa que regula al FONDEN y FOPREDEN, correos institucionales del 15 de noviembre de 2019 y del 13 de mayo de 2020, y los proyectos modificatorios de las reglas de operación del fondo y sus lineamientos en los que se consideró la actualización de las unidades responsables y los programas sociales que se enuncian en la normativa vigente, así como el plazo para el cierre de las obras y acciones.

Respecto de la asignación de recursos al FONDEN, en 2019, la SHCP señaló que, en el artículo 37 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se establece que en el proyecto

---

<sup>9/</sup> Artículo 5, fracción I, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se establece que los Apoyos Parciales Inmediatos se refieren a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, tales como el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios básicos, la limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada.

<sup>10/</sup> Artículo 11, párrafo quinto, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se indica que las dependencias y entidades federales responsables de cada sector afectado, podrán solicitar recursos a la Unidad de Política, con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños que realicen desde la ocurrencia del Desastre Natural hasta la fecha de la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños.

del PEF se deben incluir las previsiones para el FONDEN y el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, las cuales sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes no podrán ser inferiores al equivalente al 0.4% del gasto programable; asimismo, en el artículo 19, del mismo ordenamiento, se autorizan erogaciones adicionales a las aprobadas en el PEF, con cargo a los ingresos excedentes para la atención de los desastres naturales.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que si bien se definieron plazos para la ejecución de los API y GED, y se instruyó al BANOBRAS, S.N.C., fortalecer los controles para la economía de los recursos, mediante los acuerdos aprobados por el Comité Técnico; sin embargo, los acuerdos no garantizan el cumplimiento de los plazos señalados, y aunque el fiduciario es el administrador del patrimonio del fideicomiso, la SHCP es la dependencia responsable de la aplicación de los recursos fideicomitidos;<sup>11/</sup> además, en los proyectos modificatorios del 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 no se demostró que se hayan establecido las atribuciones y los responsables para la asignación de recursos para la reconstrucción de la infraestructura pública no asegurada; vigilar el cumplimiento del plazo de cierre; cuantificar, evaluar y supervisar la contribución de los recursos otorgados; determinar un procedimiento y plazo preciso por parte de la SHCP para verificar que las solicitudes de recursos observaron lo previsto en el artículo 22 de las reglas ni los mecanismos para revisar el cumplimiento de las obligaciones de las instancias ejecutoras y las medidas para adecuar periódicamente la normativa aplicable.

Tampoco, se evidenció que el proceso para la emisión de los documentos normativos contará con una programación que permitiera conocer el periodo de publicación o difusión en el Diario Oficial de la Federación ni se acreditó la determinación de sus actividades en materia de la GIR y la protección civil. Por lo anterior, las observaciones persisten.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y con las demás unidades responsables de la operación del Fondo de Desastres Naturales o del mecanismo que se diseñe para la atención de los desastres ocasionados por los fenómenos naturales, así como las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo; así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes, fortalezcan el diseño de la normativa que regula la operación de fondo, sus reglas de operación y sus lineamientos de operación, y definan y establezcan, en todos los casos que se requiera, los procedimientos y plazos para la realización de las actividades que enmarcan la operación del fondo y actualicen las unidades responsables de su operación y los programas sociales que se enuncian en la normativa, a fin de establecer gestiones claras que agilicen la respuesta y la recuperación, para reforzar la resiliencia; se determinen los plazos para el cierre de las obras y acciones; los responsables de la asignación de los recursos para la reconstrucción de la infraestructura local y federal no asegurada; un procedimiento y plazo preciso por parte de la SHCP

---

<sup>11/</sup> En el artículo 11, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que “la unidad responsable de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, o que coordine su operación, será responsable de que se apliquen a los fines para los cuales fue constituido el fideicomiso”.

o la instancia correspondiente para verificar que las solicitudes de recursos cumplieron con lo previsto en la normativa; además se establezcan las atribuciones y los responsables de vigilar el cumplimiento del plazo para la ejecución de obras y acciones; cuantificar, evaluar y supervisar la contribución de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, así como disponer de mecanismos para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las instancias ejecutoras o lo establezcan en la normativa que se determine para la atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales y, con ello, crear y mantener las condiciones estructurales y normativas para la adecuada operación del fondo o del instrumento que se implemente para esos efectos; actuar conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados y alcanzar las metas institucionales y administrar los recursos del fondo o del mecanismo que se implemente para la atención de esos desastres atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia para disponer de la normativa que permita prevenir y reducir el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres mediante los recursos del fondo o del instrumento que resulte, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 6 y 7, fracciones V y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 63, párrafo primero, de la Ley General de Protección Civil, y 99, párrafo primero, del Reglamento de la Ley General de Protección Civil o de la normativa que se emita en materia de protección civil y de Gestión Integral de Riesgos para la atención de los desastres ocasionados por fenómenos naturales, así como del apartado II. Resultado previsto y objetivo, numeral 17, del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para esos efectos, establezcan los plazos y procedimientos, con el propósito de revisar la normativa que regula el acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales y la demás normativa que se implemente para esos fines, para mantenerla actualizada y determinar las medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se determine para atender esos daños, respecto de la contribución de los recursos destinados para atender las afectaciones provocadas por un fenómeno natural, que le permitan evaluar, conocer e informar sobre la contribución de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales y que éstos recuperen las condiciones previas a su ocurrencia, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 62, fracción XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 6 y 7, fracciones V y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma tercera, principio 10 y elemento 10.01 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

## 2. Verificación de las solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales.

Verificar las solicitudes de recursos para atender los efectos ocasionados por los fenómenos naturales permite regular el acceso a los recursos del FONDEN, a fin de contribuir al logro de los objetivos del fondo.

Los hallazgos de la auditoría demuestran que la SHCP debe fortalecer los mecanismos para evidenciar, procesar y revisar apropiadamente las solicitudes de recursos.

Para comprobar que, en 2019, la SHCP verificó que las solicitudes de recursos, recibidas por parte de la Dirección General del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN),<sup>12/</sup> cumplieran con lo previsto en el artículo 22 del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales,<sup>13/</sup> mediante los oficios número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/229/2020 del 20 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia las solicitudes de recursos recibidas; una explicación del propósito de la verificación; los criterios, mecanismos y procedimientos establecidos para efectuar dicha revisión conforme a la disposición aplicable y los resultados obtenidos, así como la evidencia documental que acredite lo correspondiente a 2019.

Mediante el oficio número 710/DGAIS/0604/2020 del 4 de agosto de 2020, la SHCP indicó que “[...] recibe [...] el oficio mediante el cual la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR)<sup>14/</sup> comunica la necesidad de recursos, dicha solicitud incluye el diagnóstico de obras y acciones y demás información [...]. La información contenida en el oficio, se registra en un archivo Excel [...]. Se evalúa y determina si la solicitud es procedente en tanto se ajusta a los requisitos previstos en las Reglas y Lineamientos del FONDEN [...]. Para las solicitudes de recursos recibidas en 2019, la UPCP<sup>15/</sup> incorporó en la base de datos los campos que permiten identificar el desglose del monto total de las obras y para el caso en específico de la infraestructura estatal que se cumpla con el hasta 50% que le corresponde al FONDEN y el porcentaje restante al estado [...]. La incorporación en el control permitió identificar con mayor rapidez si el monto solicitado cumple con lo previsto en el artículo 22 de las Reglas [...]” [sic]

---

<sup>12/</sup> En el 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, se transfirieron las atribuciones en materia de protección civil nacional de la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, por lo que la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la SSPC es responsable de elaborar y presentar las solicitudes de recursos ante la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP; sin embargo, la normativa vigente se encuentra desactualizada respecto de las unidades responsables de la operación del Fondo de Desastres Naturales.

<sup>13/</sup> En el artículo 22, párrafo primero, del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, se señala que “la SEGOB y la secretaría, suscribirán un convenio de coordinación con cada una de las entidades federativas, en el que se acordarán los términos generales para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, a través de las dependencias y entidades federales [...] hasta por el cincuenta por ciento con cargo al FONDEN o hasta el porcentaje que, en su caso, apruebe el Comité Técnico, y la entidad federativa por el porcentaje restante [...]”.

<sup>14/</sup> La Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) es la unidad administrativa perteneciente a la SSPC.

<sup>15/</sup> La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) es la unidad administrativa perteneciente a la SHCP.

No obstante, la SHCP no acreditó contar con las solicitudes de recursos <sup>16/</sup> para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales recibidas por parte de la SSPC, ya que la documentación proporcionada corresponde a los diagnósticos de obras y acciones, y éstos si bien se presentan con las solicitudes de acceso a los recursos del FONDEN no son la solicitud en sí, debido a que éstas deben incluir otros aspectos <sup>17/</sup> conforme a lo dispuesto en la normativa.

Tampoco, dispuso de un procedimiento y plazo preciso para verificar que dichas solicitudes cumplieron con lo previsto en el artículo 22, párrafo primero, del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales relativo a que las obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal serán por el 50.0% con cargo al FONDEN o hasta el porcentaje que, en su caso, apruebe el Comité Técnico, lo que impidió que los recursos del FONDEN tuvieran un mayor alcance en la ejecución de obras y acciones de reconstrucción estatal, a fin de garantizar que el acceso a éstos se sujetó a los principios de complementariedad, oportunidad y transparencia, lo que constituye un riesgo de opacidad y discrecionalidad en la asignación del financiamiento.

A efecto de no duplicar las observaciones y recomendaciones relativas a la falta de un procedimiento y plazo preciso para que la SHCP verifique que las solicitudes de recursos cumplieron con lo dispuesto en la normativa, éstas se reportaron en el resultado número 1 “Diseño normativo de la operación del FONDEN” del presente informe, ya que son parte de las deficiencias del marco jurídico que regula la operación del fondo.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP manifestó que “una vez recibida por parte de la dependencia federal la solicitud de recursos, el diagnóstico de obras y acciones y demás información que señalan los lineamientos, la DGGR, <sup>18/</sup> con base en la información recibida deberá elaborar la solicitud global de recursos y presentarla ante la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), en la que se incluirá su opinión respecto a si las solicitudes se ajustan a los contenidos previstos por las Reglas y Lineamientos”; asimismo, proporcionó 117 solicitudes de recursos para atender eventos ocurridos en 2019, los diagnósticos de obras y acciones, así como la información adicional que presentaron las dependencias y entidades federales ante la SSPC.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que la SHCP no acreditó las solicitudes globales de recursos que presentó la Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) de la Secretaría de

---

<sup>16/</sup> En el resultado número 3 “Gestión de acceso a los recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales” del informe de la auditoría número 81-GB “Fondo de Desastres Naturales”, a cargo de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, se identificó que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana no acreditó que elaboró y presentó ante la Secretaría Hacienda y Crédito Público las solicitudes globales de recursos, en 2019, sino solicitudes individuales presentadas por cada sector y evento y entidad federativa.

<sup>17/</sup> De conformidad con el numeral 20 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales las solicitudes de acceso a los recursos del FONDEN deben contener los programas de obras y acciones con sus calendarios de ejecución desagregados de forma mensual; identificar y señalar las obras y acciones que serán atendidas por las dependencias y entidades federales, así como las obras y acciones que serán atendidas directamente por la entidad federativa; identificar de manera clara las medidas de mitigación para daños futuros, así como la validación de los argumentos técnicos que las justifican, además de ir firmada por el titular de la dependencia o entidad federal o por el servidor público de nivel jerárquico inmediato inferior, autorizado para tales fines.

<sup>18/</sup> Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).



Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) ante la UPCP, <sup>19/</sup> en ese año ni evidenció disponer de un procedimiento y plazo específico que describa el proceso de verificación de dichas solicitudes, toda vez que las solicitudes proporcionadas van dirigidas a la SSPC y no a la SHCP. Por lo anterior, las observaciones persisten.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo acrediten las solicitudes presentadas, en 2019, por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, con el objetivo de autorizar recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, conforme a lo previsto en la normativa y documente los hallazgos que deriven en este proceso y garantizar que el acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales o del mecanismo que se diseñe para esos efectos, se sujete a los principios de complementariedad, oportunidad y transparencia y que las áreas responsables de su procesamiento utilicen información relevante y de calidad que permita contribuir al logro de sus objetivos institucionales, con objeto de cumplir con lo establecido en el numeral 22, párrafo primero, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, y en los artículos 22, párrafo primero, del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; 2, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales o de la normativa que se implemente para la atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, normas tercera, elemento 11.02, y cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **3. Determinación en la asignación de los recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales**

La asignación de recursos con cargo al FONDEN para las obras y acciones de reconstrucción o restitución de los bienes afectados con base en criterios y procedimientos regulados permite contribuir a que éstos recuperen las condiciones que prevalecían antes de su ocurrencia.

Los hallazgos de la auditoría denotan que la SHCP debe implementar los medios necesarios para fortalecer la asignación de recursos para la atención de los efectos ocasionados por los fenómenos naturales, a fin de cumplir con lo dispuesto en la normativa.

Para comprobar que, en 2019, la SHCP dispuso de criterios para determinar y autorizar la asignación de recursos para atender los bienes afectados por los desastres naturales y conforme a la normativa aplicable, mediante los oficios número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/229/2020 del 20 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia los plazos, procedimientos

---

<sup>19/</sup> En el numeral 21, fracción I, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, se establece que “Una vez recibida la solicitud de recursos, el diagnóstico de obras y acciones y demás información que señalan los Lineamientos de Operación, la Dirección General del FONDEN, con base en la información recibida deberá, dentro del plazo establecido a que se refiere el artículo 16 de las Reglas, realizar lo siguiente: Elaborar y presentar la solicitud global de recursos a la Unidad de Política, en la que se incluirá su opinión respecto a si las solicitudes se ajustan a los contenidos previstos por las Reglas”.

y mecanismos para determinar mediante cuál instrumento del FONDEN se asignaron recursos para atender los desastres naturales y los relacionados con la presentación de la información ante el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN; los mecanismos y procedimientos para comprobar los porcentajes de apoyo para la reconstrucción de los bienes no asegurados conforme a lo establecido en la normativa; los criterios para determinar el porcentaje de recursos con cargo al FONDEN para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura estatal, así como la evidencia documental correspondiente a 2019.

El resultado se presenta en tres apartados: a) determinación de los recursos para atender las solicitudes de apoyos, b) verificación de los porcentajes de apoyo de los bienes no asegurados, y c) autorización de las solicitudes de recursos.

a) Determinación de los recursos para atender las solicitudes de apoyos

Durante el periodo 2015-2019, únicamente se realizaron autorizaciones de recursos con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, por lo que la SHCP manifestó, mediante el oficio número 710/DGAIS/0604/2020 del 4 de agosto de 2020, que “[...] la operación del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) a través del Fideicomiso No. 2003 presenta beneficios respecto al Pp N001. De acuerdo con el artículo 54 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), una vez concluida la vigencia de un Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) sólo procederán pagos por los conceptos efectivamente percibidos en el año que corresponda. Las erogaciones previstas en el PEF que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre incluyendo los rendimientos obtenidos, deberán ser reintegradas a la Tesorería de la Federación dentro de los 15 días naturales siguientes al cierre del ejercicio. [...] el Fideicomiso FONDEN les permite a las instancias ejecutoras la posibilidad de continuar con la reconstrucción durante distintos ejercicios fiscales”.

No obstante, la SHCP no demostró cómo con la operación del FONDEN, mediante la autorización de recursos únicamente con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, al tener las facilidades de no rendir cuentas sobre los recursos erogados de distintos ejercicios fiscales y reintegrar el importe disponible a la Tesorería de la Federación, contribuyó a un mejor cumplimiento de sus objetivos y control en la economía de los recursos públicos otorgados para las obras y acciones de reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales, al no disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre los resultados de la administración de los recursos fideicomitados, lo que repercutió en la toma de decisiones para la operación de los instrumentos que integran el FONDEN y la determinación de medidas y acciones de mejora, a fin de garantizar la eficiencia, eficacia, economía y transparencia en la operación del fondo y alcanzar los objetivos previstos.

b) Verificación de los porcentajes de apoyo de los bienes no asegurados

En relación con la atribución de la SHCP para verificar el monto total de los apoyos que se podrán otorgar para ejecutar las obras y acciones de reconstrucción de los bienes no asegurados afectados por los fenómenos naturales, la dependencia indicó, mediante el oficio número 710/DGAIS/0604/2020 del 4 de agosto de 2020, que “toda la información recibida es registrada por la UPCP a través de las bases de datos [...]” y “[...] cuando se detecte que algún determinado sector no cuenta con sus bienes asegurados [...] se podrá analizar el monto promedio real anual de los

apoyos autorizados por el FONDEN en los últimos cinco años para el sector que representa [...]”; sin embargo, la secretaría no acreditó que implementó mecanismos y procedimientos para determinar los porcentajes de apoyo de los bienes no asegurados de la infraestructura local y federal ni comprobó que los haya fijado conforme a lo dispuesto en la normativa, tampoco mostró la base de datos a la que hace alusión ni la evidencia que respalde su argumento, a fin de garantizar que la asignación de los porcentajes se sujetó a los principios de eficiencia, eficacia y economía, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

A efecto de no duplicar las observaciones y recomendaciones relativas a la falta de mecanismos de control y criterios para determinar los porcentajes de apoyo de los bienes no asegurados de la infraestructura local y federal, éstas se reportaron en el resultado número 1 “Diseño normativo de la operación del FONDEN” del presente informe, ya que son parte de las deficiencias del marco jurídico que regula la operación del fondo.

c) Autorización de las solicitudes de recursos

El 30 de junio de 1999, la SHCP, en su calidad de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada,<sup>20/</sup> suscribió con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (BANOBRAS, S.N.C.), el contrato de constitución del Fideicomiso FONDEN, en el cual dicha institución de banca de desarrollo fue designada como fiduciario del fideicomiso.

En el análisis del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”), de fecha 5 de junio de 2012, se identificó que el Fideicomiso 2003 FONDEN es administrado por un Comité Técnico con la facultad de autorizar las erogaciones correspondientes para ejecutar las acciones que mitiguen los efectos de un fenómeno natural perturbador, en el ámbito federal, estatal o municipal. Dicho cuerpo colegiado estará integrado por dos representantes de la SHCP y un representante de la SEGOB con voz y voto.

En 2019, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) emitió y publicó 26 declaratorias de desastres naturales en el Diario Oficial de la Federación (DOF), éstas se clasificaron en veintitrés hidrometeorológicas; dos geológicas y una química, esta última se refiere al fenómeno natural incendio forestal.<sup>21/</sup>

Con el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, la SHCP proporcionó la base de datos de Excel denominada “Base de Datos de lo Aprobado” y las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Técnico correspondientes a 2019, y en su análisis se identificó lo siguiente:

---

<sup>20/</sup> En el artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mandata que “en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada”.

<sup>21/</sup> Centro Nacional de Prevención de Desastres, Atlas Nacional de Riesgos, **Sistema de Consulta de Declaratorias 2000-2020**.

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019

SOLICITUDES DE RECURSOS AUTORIZADOS, MINISTRADOS Y PENDIENTES POR ASIGNAR CON CARGO AL FIDEICOMISO 2003 FONDEN, 2019  
(Miles de pesos y porcentaje)

Núm.	Núm. del acuerdo	Fecha del acuerdo	Entidad federativa	Evento		Monto autorizado			Porcentual estatal (d)=[(c)*100]/(a)	Regularización de GED y/o API <sup>2/</sup> (e)	Monto global ministrado en el acuerdo (f)	Monto pendiente de dispensar <sup>3/</sup> (g)=(a)-[(e)+(f)]	Porcentual pendiente de ministrar (h)=[(g)*100]/(a)
				Clasificación del fenómeno natural	Declaratoria <sup>1/</sup>	Global (a)	Infraestructura federal (b)	Infraestructura estatal (c)					
Total	27	n.a.	14	27	n.c.	5,474,711.1	4,721,483.0	753,228.1	13.8	851,053.9	1,662,616.1	2,961,041.1	54.1
1	SE.I.01/2019	07/01/2019	Baja California	Hidrometeorológico	12/10/2018	175,631.6	161,105.0	14,526.6	8.3	23,764.6	55,728.7	96,138.3	54.7
2	SE.I.02/2019	07/01/2019	Baja California Sur	Hidrometeorológico	22/10/2018	129,302.5	129,302.5	0.0	n.a.	8,860.1	37,064.8	83,377.6	64.5
3	SE.I.03/2019	07/01/2019	Chiapas	Geológico	26/10/2018	31,304.0	0.0	31,304.0	100.0	0.0	9,391.2	21,912.8	70.0
4	SE.I.04/2019	07/01/2019	Chiapas	Hidrometeorológico	26/10/2018	93,111.8	53,279.8	39,832.0	42.8	27,468.8	19,692.9	45,950.1	49.3
5	SE.I.05/2019	07/01/2019	Durango	Hidrometeorológico	05/11/2018	31,487.2	20,129.6	11,357.7	36.1	287.3	31,199.9	0.0	0.0
6	SE.I.06/2019	07/01/2019	Guanajuato	Hidrometeorológico	12/07/2018	56,425.6	56,425.6	0.0	n.a.	0.0	16,927.7	39,497.9	70.0
7	SE.I.07/2019	07/01/2019	Michoacán de Ocampo	Hidrometeorológico	23/07/2018	87,284.1	87,284.1	0.0	n.a.	0.0	26,185.2	61,098.9	70.0
8	SE.I.08/2019	07/01/2019	Michoacán de Ocampo	Hidrometeorológico	07/11/2018	115,282.9	97,829.5	17,453.5	15.1	0.0	50,384.7	64,898.3	56.3
9	SE.I.09/2019	07/01/2019	Nayarit	Hidrometeorológico	31/10/2018	1,706,366.0	1,349,256.6	357,109.3	20.9	398,466.4	405,493.5	902,406.1	52.9
10	SE.I.10/2019	07/01/2019	Oaxaca	Hidrometeorológico	31/10/2018	47,515.7	42,329.4	5,186.3	10.9	7,766.8	39,748.9	0.0	0.0
11	SE.I.11/2019	07/01/2019		Hidrometeorológico	05/11/2018	256,809.4	249,311.6	7,497.8	2.9	29,064.5	81,229.5	146,515.3	57.1
12	SE.I.12/2019	07/01/2019	Sinaloa	Hidrometeorológico	27/09/2018	43,768.5	43,768.5	0.0	n.a.	33,681.6	10,086.8	0.0	0.0
13	SE.I.13/2019	07/01/2019	Sinaloa	Hidrometeorológico	01/11/2018	438,789.2	362,159.4	76,629.8	17.5	84,712.5	140,740.5	213,336.1	48.6
14	SE.I.14/2019	07/01/2019	Sonora	Hidrometeorológico	15/10/2018	75,349.7	65,509.3	9,840.4	13.1	12,433.8	28,849.7	34,066.2	45.2
15	SE.I.15/2019	07/01/2019	Sonora	Hidrometeorológico	25/10/2018	167,239.8	136,514.9	30,724.9	18.4	8,271.4	74,929.9	84,038.6	50.3
16	SE.I.16/2019	07/01/2019	Veracruz de Ignacio de la Llave	Hidrometeorológico	01/11/2018	1,172,691.6	1,129,491.2	43,200.3	3.7	148,222.1	316,216.9	708,252.5	60.4
17	SE.I.17/2019	07/01/2019	Veracruz de Ignacio de la Llave	Hidrometeorológico	07/11/2018	507,588.7	502,388.7	5,200.0	1.0	33,000.0	146,016.6	328,572.1	64.7
18	SO.III.23/2019	30/07/2019	Chiapas	Geológico	14/02/2019	10,681.4	979.2	9,702.2	90.8	209.7	10,471.7	0.0	0.0
19	SO.III.24/2019	30/07/2019	Jalisco	Hidrometeorológico	13/06/2019	98,910.7	76,979.2	21,931.5	22.2	40.8	59,305.6	39,564.2	40.0
20	SO.III.25/2019	30/07/2019	Veracruz de Ignacio de la Llave	Hidrometeorológico	19/12/2018	23,968.1	0.0	23,968.1	100.0	1,959.0	22,009.2	0.0	0.0
21	SO.III.26/2019	30/07/2019	Veracruz de Ignacio de la Llave	Hidrometeorológico	20/05/2019	3,645.0	0.0	3,645.0	100.0	3,645.0	0.0	0.0	0.0
22	SO.IV.24/2019	29/10/2019	Baja California Sur	Hidrometeorológico	01/10/2019	17,208.4	15,313.4	1,895.0	11.0	17,208.4	0.0	0.0	0.0
23	SO.IV.25/2019	29/10/2019	Chiapas	Hidrometeorológico	30/08/2019	4,066.5	1,159.9	2,906.5	71.5	2,906.5	1,159.9	0.0	0.0
24	SO.IV.26/2019	29/10/2019	Chiapas	Hidrometeorológico	25/09/2019	6,277.6	2,154.2	4,123.4	65.7	0.0	6,277.6	0.0	0.0
25	SO.IV.27/2019	29/10/2019	Nuevo León	Hidrometeorológico	20/09/2019	78,278.6	52,265.4	26,013.2	33.2	148.5	41,544.4	36,585.8	46.7
26	SO.IV.28/2019	29/10/2019	Tamaulipas	Hidrometeorológico	04/07/2019	53,759.5	46,316.5	7,443.0	13.8	8,917.0	18,172.9	26,669.6	49.6
27	SO.IV.29/2019	29/10/2019	Veracruz de Ignacio de la Llave	Geológico	05/09/2019	41,967.0	40,229.5	1,737.5	4.1	19.1	13,787.3	28,160.7	67.1

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020.

Siglas: API: Apoyos Parciales Inmediatos y GED: Gastos de Evaluación de Daños.

Se refiere a solicitudes de recursos para atender los bienes afectados por fenómenos naturales declarados en 2018.

1/ Se refiere a la fecha de publicación de la declaratoria de desastre natural en el Diario Oficial de la Federación.

2/ Con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, la Unidad de Política y Control Presupuestario autorizó los GED y API; sin embargo, no se especifican los datos relacionados con la fecha de autorización y asignación de recursos.

3/ Las cifras pueden variar por el redondeo de los decimales.

n.a.: no aplica.

Con la revisión de los 27 acuerdos de las actas de sesiones del Comité Técnico, se constató que, en 2019, se atendieron 27 declaratorias de desastres naturales en 14 entidades federativas, y se autorizaron 27 solicitudes de recursos para la reconstrucción y restitución de los bienes afectados con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, por un monto de 5,474,711.1 miles de pesos, de los cuales el cuerpo colegiado ministró 1,662,616.1 miles de pesos, pendiente de dispersar 2,961,041.1 miles de pesos, 54.1% respecto del total autorizado; mientras que, la SHCP autorizó 851,053.9 miles de pesos para solventar los Gastos de Evaluación de Daños (GED) <sup>22/</sup> y los Apoyos Parciales Inmediatos (API).<sup>23/</sup>

En cuanto al número de días hábiles que transcurren en cada etapa del proceso para el acceso a los recursos del FONDEN, desde la ocurrencia del desastre natural hasta la presentación de las solicitudes de apoyo ante el Comité Técnico, son 41 días hábiles, como se muestra a continuación:

PROCESO PARA EL ACCESO A LOS RECURSOS DEL FONDEN, 2019  
(Días hábiles)

Desastre Natural (a)	Corroboración (Instancia técnica) (b)	Instalación de CED (c)	Solicitud de API	Autorización API	Entrega preliminar de la evaluación (d)	Entrega definitiva de la evaluación (e)	SSPC elabora solicitud global de recursos (f)	Presentación ante el Comité Técnico (g)	Total de días hábiles a+b+c+d+e+f+g=h
			7						
			SSPC publica declaratoria						
3	3	1	4	1	20	7	2	5	41
			Tiempo paralelo						

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020.

Siglas: CED: Comité de Evaluación de Daños; API: Apoyos Parciales Inmediatos y SSPC: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

<sup>22/</sup> Artículo 11, párrafo quinto, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se indica que las dependencias y entidades federales responsables de cada sector afectado, podrán solicitar recursos a la Unidad de Política, con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños que realicen desde la ocurrencia del Desastre Natural hasta la fecha de la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños.

<sup>23/</sup> Artículo 5, fracción I, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se establece que los Apoyos Parciales Inmediatos se refieren a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, tales como el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios básicos, la limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada.

No obstante, la SHCP no acreditó contar con mecanismos y procedimientos para presentar ante el Comité Técnico las solicitudes de recursos recibidas de la SSPC,<sup>24/</sup> de forma oportuna y eficiente, debido a que, de las 27 solicitudes autorizadas, mediante los acuerdos de los meses de enero, julio y octubre de 2019, 9 correspondieron a eventos ocurridos en 2019 y 18 se relacionaron con declaratorias de desastres naturales emitidas durante el periodo julio-diciembre de 2018, las cuales se presentaron extemporáneamente, ya que transcurrieron más de 41 días hábiles para acceder a los recursos del FONDEN y atender los efectos ocasionados por fenómenos naturales; además, se careció de disposiciones respecto de los plazos y procesos para la regularización de los GED y API que autoriza la UPCP con cargo al fideicomiso, ya que no se indica en las actas de sesiones del Comité Técnico las fechas de solicitud, autorización, liberación y entrega de los recursos, así como los resultados y evidencias de su aplicación, aunado a que, el diseño normativo que regula la operación del fondo propicia una operación inercial, lo que repercutió en que no se implementaran controles y mecanismos para evaluar los GED y API autorizados, e informar sobre su ejecución o no, que le permitieran contar con información confiable, oportuna y suficiente sobre la gestión de las instancias ejecutoras, y ésta se utilizara para la toma de decisiones sobre la autorización de recursos, a fin de fortalecer el acceso y la economía de los recursos del FONDEN, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.

Respecto de los porcentajes de recursos para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN aprobados por el Comité Técnico, en 2019, la SHCP no acreditó disponer de criterios y mecanismos de control para aprobar los porcentajes de recursos con cargo al fideicomiso, por lo que la dependencia, siendo integrante del cuerpo colegiado, al no asegurarse de instrumentar los medios necesarios para autorizar los recursos para la atención de la infraestructura estatal afectada, y mitigar los efectos ocasionados por los fenómenos naturales, no promovió acciones de control en la autorización de los recursos, a fin de prevenir y administrar los riesgos, y la mejora continua del fondo y, con ello, determinar las acciones a instrumentar para asegurar el logro de los objetivos establecidos.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP proporcionó una nota informativa respecto del avance de los indicadores de la Matriz de indicadores para Resultados (MIR) del Pp N001 “Fondo de Desastres Naturales” reportados mediante el Portal Aplicativo de la secretaría, en 2019; 73 oficios con los cuales instruyó al fiduciario BANOBRAS S.N.C., la entrega de recursos con carácter de API y GED a las dependencias y entidades federales solicitantes, en 2019; la base de datos de los recursos API y GED otorgados, así como los acuerdos del Comité Técnico del fideicomiso en que son regularizados dichos apoyos.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que si bien la SHCP proporcionó los avances de los indicadores de la MIR del Pp N001, los oficios de autorización para la liberación y entrega de los API y GED, así como los acuerdos del Comité Técnico en que dichos apoyos se regularizan, la dependencia no acreditó contar con un procedimiento para evaluar la gestión y por tanto el cumplimiento de los objetivos para los que se constituyó el Fideicomiso 2003 FONDEN; disponer de

---

<sup>24/</sup> En el 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, se transfirieron las atribuciones en materia de protección civil nacional de la SEGOB a la SSPC

un plazo, procesos y controles para la regularización de los API y GED ni contar con mecanismos y procedimientos para presentar ante el cuerpo colegiado las solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales de forma oportuna y eficiente. Por lo anterior, las observaciones persisten.

**2019-0-06100-07-0025-07-004 Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para esos fines, establezcan los mecanismos y procedimientos necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evaluar la gestión y los resultados del instrumento de financiamiento denominado Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o del instrumento que se implemente, mediante el cual otorga los recursos para la atención de los desastres naturales o se otorgue, a fin de disponer de información que posibilite mejorar su diseño, operación y resultados y, con ello, garantizar la eficiencia, eficacia, economía y transparencia en la operación del Fondo de Desastres Naturales o del medio que lo reemplace, y alcanzar los objetivos previstos, en ejercicios fiscales subsecuentes, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 18 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales o en la normativa que se emita en materia de atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2019-0-06100-07-0025-07-005 Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para esos fines, determinen los mecanismos y procedimientos para presentar, en ejercicios subsecuentes, ante el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o ante la instancia que corresponda las solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales de forma oportuna y eficiente, así como el plazo, los procesos y controles para la regularización de los Gastos de Evaluación de Daños y Apoyos Parciales Inmediatos, a fin de fortalecer el acceso y la economía de los recursos del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se implemente para esa atención, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 20, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales o en la normativa que se determine en materia de atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como integrante del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales", o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para esos efectos, elaboren la propuesta de los criterios y mecanismos de control para aprobar los porcentajes de recursos con cargo al fideicomiso o al instrumento que se implemente para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal, y mitigar los efectos ocasionados por los fenómenos naturales, y se asegure de su instrumentación, a fin de prevenir y administrar los riesgos, y la mejora continua del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para esos propósitos, con objeto de cumplir con lo establecido en la cláusula tercera, párrafo primero, del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales"), y en los artículos 22, párrafo primero, del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales o en la normativa que se diseñe en materia de atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **4. Informes trimestrales sobre la economía de los recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales**

Los informes trimestrales sobre el uso y destino de los recursos otorgados con cargo al FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales permiten conocer si se utilizaron para los fines solicitados.

Los hallazgos de la auditoría denotan que la SHCP debe fortalecer sus mecanismos de control, a fin de que le permitan contar con elementos sobre la economía de los recursos otorgados para la reconstrucción de los bienes afectados por fenómenos naturales.

Para comprobar que, en 2019, los informes trimestrales presentados por las instancias ejecutoras, ante la SHCP, se elaboraron conforme a la normativa vigente y reportaron que los recursos otorgados mediante el FONDEN se aplicaron a los fines establecidos, mediante los oficios número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/229/2020 del 20 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia los informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros de las obras y acciones de reconstrucción presentados en 2019.

No obstante, la secretaría no acreditó los informes trimestrales. Al respecto se precisa que, si bien los puso a disposición de la Auditoría Superior de la Federación, no especificó los términos ni la ubicación de la información. O en su defecto, proporcionar los relativos a 2019, como sucedió con los remitidos por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito.

Por lo anterior, mediante el oficio número DGADPP/188/2020 del 6 de mayo de 2020, se requirió al fiduciario los avances físicos y financieros de las obras y acciones de reconstrucción, en 2019. El



fiduciario del Fideicomiso 2003 FONDEN, <sup>25/</sup> por medio del oficio número DCI/101000/189/2020 del 30 de julio de 2020, remitió los informes trimestrales que presentaron las dependencias y entidades federales ante el Comité Técnico del fideicomiso, como se muestra en el cuadro siguiente:

INFORMES TRIMESTRALES INTEGRADOS POR BANOBRAS, S.N.C., 2019  
(Números y porcentajes)

Sesión Ordinaria del Comité Técnico, 2019	Informe trimestral	Total	Instancias ejecutoras que presentaron el informe trimestral		Los informes presentados cumplieron con los 6 <sup>1/</sup> criterios establecidos en la normativa	
			Si	No	Si	No
Total		62	48	14	0	48
Primera	Cuarto trimestre 2018	16	13	3	0	13
	% cumplimiento	100.0	81.3	18.8	0.0	100.0
Segunda	Primer trimestre 2019	16	13	3	0	13
	% cumplimiento	100.0	81.3	18.8	0.0	100.0
Tercera	Segundo trimestre 2019	15	11	4	0	11
	% cumplimiento	100.0	73.3	26.7	0.0	100.0
Cuarta	Tercer trimestre 2019	15	11	4	0	11
	% cumplimiento	100.0	73.3	26.7	0.0	100.0

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, mediante el oficio número CI/101000/189/2020 del 30 de julio de 2020.

Siglas: BANOBRAS, S.N.C.: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito.

1/ El numeral 32 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales señala que los informes trimestrales deben indicar el ejercicio fiscal; la dependencia o entidad federal ejecutora; el monto autorizado y pagado; la descripción y ubicación de cada obra y acción; el avance físico y financiero de cada trimestre reportado y su acumulación progresiva, y las variaciones e incumplimientos financieros y físicos detectados con relación a lo programado, y las explicaciones correspondientes.

Con la revisión de los informes trimestrales proporcionados por el fiduciario, se constató que las dependencias y entidades federales presentaron un total de 48 informes relacionados con la economía de los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes, lo que representó 14 menos respecto de los 62 indicados en las actas de sesiones del Comité Técnico, sin que se explicaran los motivos de la omisión de las obligaciones de las instancias ejecutoras.

En relación con lo anterior, la SHCP señaló, mediante el oficio número 710/DGAIS/0604/2020 del 4 de agosto de 2020, que, en caso del incumplimiento de la presentación parcial o total de los informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros, el secretario de actas del comité elabora una constancia de acuerdo en la cual se exhorta a la dependencia federal para que, en las subsecuentes sesiones presente el informe trimestral correspondiente; sin embargo, la secretaría, como responsable de vigilar que los recursos otorgados con cargo al fideicomiso se apliquen a los fines establecidos, no se aseguró de disponer de mecanismos de control de los recursos ejercidos

<sup>25/</sup> El 5 de junio de 2012, la SHCP, en su carácter de Fideicomitente Única de la Administración Pública Centralizada, suscribió con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, denominado fiduciario, el Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Administración y Pago (Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales").

por las instancias ejecutoras, a fin de que éstas cumplan con la rendición de cuentas y la transparencia de su gestión gubernamental.

Asimismo, se constató que ninguno de los 48 informes trimestrales presentados ante el Comité Técnico cumplió con la normativa establecida, debido a que éstos no contaron con información relativa a la descripción y ubicación de cada obra y acción, así como las variaciones e incumplimientos financieros y físicos detectados con relación a lo programado, y las explicaciones correspondientes, lo que denota que el proceso se realiza de manera inercial y no se tienen instrumentados sistemas de control que permitan generar y utilizar información relevante y de calidad para evaluar el avance de las obras y acciones previstas y, con ello, tener elementos que permitan medir la contribución de los apoyos otorgados mediante el Fideicomiso 2003 FONDEN.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP proporcionó 49 informes trimestrales. Los resultados del análisis se presentan en el cuadro siguiente:

INFORMES TRIMESTRALES INTEGRADOS POR LA SHCP, 2019  
(Números y porcentajes)

Sesión Ordinaria del Comité Técnico, 2019	Informe trimestral	Total	Instancias ejecutoras que presentaron el informe trimestral		Los informes presentados cumplieron con los 6 <sup>1/</sup> criterios establecidos en la normativa	
			Si	No	Si	No
Total		61	38	23	0	48
Primera	Cuarto trimestre 2018	16	0	16	0	s.e.
	% cumplimiento	100.0	0.0	100.0	0.0	n.c.
Segunda	Primer trimestre 2019	16	14	2	0	14
	% cumplimiento	100.0	87.5	12.5	0.0	100.0
Tercera	Segundo trimestre 2019	15	14	1	0	14
	% cumplimiento	100.0	93.3	6.7	0.0	100.0
Cuarta	Tercer trimestre 2019	14 <sup>2/</sup>	10	4	0	10
	% cumplimiento	100.0	71.4	28.6	0.0	100.0

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, mediante el oficio número CI/101000/189/2020 del 30 de julio de 2020.

Siglas: BANOBRAS, S.N.C.: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito.

1/ El numeral 32 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales señala que los informes trimestrales deben indicar el ejercicio fiscal; la dependencia o entidad federal ejecutora; el monto autorizado y pagado; la descripción y ubicación de cada obra y acción; el avance físico y financiero de cada trimestre reportado y su acumulación progresiva, y las variaciones e incumplimientos financieros y físicos detectados con relación a lo programado, y las explicaciones correspondientes.

2/ Si bien en las actas de sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, en 2019, se identificó que los informes trimestrales que debían presentar las instancias ejecutoras correspondían a 62 informes, se constató que, en la cuarta sesión ordinaria del 29 de octubre de 2019, se solicitó el informe a cargo de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA); sin embargo, la dependencia indicó que “[...] en su carácter de instancia ejecutora, ya no tiene obras que reportar mediante los informes trimestrales a que hace referencia el numeral 32 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales [...]” y, mediante el acuerdo núm. SO.IV.01/2019, el cuerpo colegiado se dio por enterado que la SEDENA concluyó las obras para el sector militar federal a las cuales se le autorizaron recursos del patrimonio del Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”, por lo que de los 62 informes indicados en las actas del Comité Técnico, solo debían presentarse 61, en 2019.

Asimismo, la dependencia manifestó que “en la Cuarta Sesión Ordinaria de 2019, el Cuerpo Colegiado mediante el Acuerdo SO.IV.62/2019 del 29 de octubre de 2019, dio a conocer a las dependencias y entidades federales los formatos actualizados para la presentación de los informes antes mencionados. Las instancias responsables de la gestión, administración y operación de las obras y acciones autorizadas corresponden a las dependencias señaladas en el numeral 24 de los Lineamientos. Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la entrega de los reportes, en el contrato del Fideicomiso FONDEN se establece que al Secretario de Actas, quien es un servidor público de parte del fiduciario, le corresponde integrar la carpeta dentro de los plazos establecidos para realizar en tiempo y forma las convocatorias para sesiones ordinarias y extraordinarias, según sea el caso. Asimismo, una vez que la dependencia federal le presenta el informe trimestral al Cuerpo Colegiado, el Secretario de Actas emite la constancia de acuerdo, en donde el Comité Técnico recibe y aprueba el informe proporcionado”.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que si bien la SHCP remitió 49 informes trimestrales, 38 correspondieron a las presentadas por las instancias ejecutoras en la segunda, tercera y cuarta sesión ordinaria del Comité Técnico de 2019, y los 11 restantes se remitieron en la primera sesión ordinaria de 2020; lo que representó 23 informes menos respecto de los 61 <sup>26/</sup> que debieron presentar las instancias ejecutoras en ese año, de acuerdo con lo establecido en las actas de las sesiones del Comité Técnico de 2019. Tampoco demostró que dichos informes incluyeran la información respecto de la descripción y ubicación de cada obra y acción, así como las variaciones e incumplimientos en ese avance respecto de los programado. Por lo anterior, la observación persiste; además, aunque el Comité Técnico dio a conocer los formatos de presentación de los informes mediante el Acuerdo SO.IV.62/2019 del 29 de octubre de 2019, éstos no garantizan el cumplimiento de los formatos señalados. Por lo anterior, la observación persiste.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron acrediten los 23 informes trimestrales restantes que presentaron las dependencias y entidades federales, sobre el uso y destino de los recursos otorgados para atender las afectaciones ocasionadas, en 2019, e implementen un procedimiento para asegurarse que los reportes subsecuentes incluyan los apartados conforme a lo dispuesto en la normativa, a fin de que permitan generar y utilizar información relevante y de calidad para evaluar la contribución de los apoyos otorgados mediante el Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o del mecanismo que se diseñe para esos fines, y atender la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión gubernamental, con objeto de cumplir con lo establecido en los numerales 30 y 32 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; las cláusulas tercera, párrafo primero, y décima segunda, párrafo primero, del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso

---

<sup>26/</sup> Si bien en las actas de sesiones del Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, en 2019, se identificó que los informes trimestrales que debían presentar las instancias ejecutoras correspondían a 62 informes, se constató que, en la cuarta sesión ordinaria del 29 de octubre de 2019, se solicitó el informe a cargo de la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA); sin embargo, la dependencia indicó que “[...] en su carácter de instancia ejecutora, ya no tiene obras que reportar mediante los informes trimestrales a que hace referencia el numeral 32 de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales [...]” y, mediante el acuerdo núm. SO.IV.01/2019, el cuerpo colegiado se dio por enterado que la SEDENA concluyó las obras para el sector militar federal a las cuales se le autorizaron recursos del patrimonio del Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”, por lo que de los 62 informes indicados en las actas del Comité Técnico, solo debían presentarse 61, en 2019.

2003 "Fondo de Desastres Naturales") o en la normativa que se diseñe en materia de atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales, y en el artículo segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, normas tercera, elemento 11.02, y cuarta, principio 13 y elemento 15.08 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### 5. Contribución de la SHCP en la reconstrucción y restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales con cargo al FONDEN

Evaluar la contribución de los recursos otorgados mediante el FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados permite identificar si éstos cuentan con las condiciones que prevalecían antes de la ocurrencia del fenómeno natural y se incluyeron medidas de mitigación para daños futuros.

Los hallazgos de la auditoría demuestran que la SHCP debe reformular e implementar mecanismos de monitoreo y evaluación de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales, a fin de determinar su contribución en la recuperación de las condiciones previas a su ocurrencia.

Con el propósito de verificar que la SHCP contribuyó en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, a fin de recuperar las condiciones operativas similares que prevalecían antes de su ocurrencia, y que haya incluido medidas de mitigación para daños futuros por medio de la validación de las solicitudes de apoyo y asignación de recursos y como parte integrante el Comité Técnico,<sup>27/</sup> mediante los oficios número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/229/2020 del 20 de julio de 2020, se solicitó a la dependencia la documentación que acredite que los recursos otorgados con cargo al FONDEN permitieron la recuperación de las condiciones operativas similares que prevalecían antes de los desastres ocasionados por fenómenos naturales; los mecanismos, procedimientos y criterios para dar seguimiento a las obras y acciones de reconstrucción y restitución de la infraestructura pública afectada; los indicadores empleados para medir la contribución de los recursos otorgados; los mecanismos establecidos para supervisar que los recursos otorgados al Fideicomiso 2003 FONDEN se aplicaron a los fines para los cuales fue constituido y las medidas de mitigación para daños futuros determinadas por la SHCP, mediante normas de diseño o construcción, para reducir la vulnerabilidad de la población ante futuras amenazas y que fueron incluidas en los trabajos de reconstrucción o restitución, así como la evidencia documental que lo acredite, a 2019.

Al respecto, la SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/0338/2020 del 7 de mayo de 2020, manifestó que "en los informes trimestrales, emitidos por las dependencias y entidades federales sobre los avances de las obras a realizar con los recursos del FONDEN, se acredita que la SHCP, contribuyó para que los bienes afectados contaran con las condiciones operativas similares a las que prevalecían antes del desastre natural"; no obstante, la dependencia no acreditó los informes

---

<sup>27/</sup> De acuerdo con la cláusula sexta del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y pago (Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales"), se establece que "el comité estará integrado de [...] dos representantes de la SHCP [...] y un representante de la SEGOB [...] con voz y voto [...]".

trimestrales de los avances físicos y financieros de las obras de reconstrucción presentados en 2019.

28/

Asimismo, la dependencia indicó, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, que “durante el periodo 2015-2019, todas las autorizaciones se realizaron con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, a través de su cuerpo colegiado”, para la atención de los efectos ocasionados por fenómenos naturales. En este sentido, la Unidad de Política y Control Presupuestario, como unidad responsable de vigilar los recursos fideicomitados, fue omisa en la obligación de supervisar el uso y destino de éstos, al igual que para evaluar el cumplimiento de los fines del fideicomiso con el propósito de garantizar su utilidad y, en su caso, a partir de los resultados, modificarlo o rediseñarlo. Asimismo, el fiduciario tiene la obligación de generar información que dé cuenta sobre los resultados del manejo de los recursos presupuestarios aportados al instrumento financiero de gestión de riesgos.

En la revisión de los informes trimestrales proporcionados por el fiduciario, <sup>29/</sup> no se identificó evidencia que acredite su contribución; además, no demostró contar con criterios, mecanismos y procedimientos para realizar el seguimiento de las obras y acciones de reconstrucción y restitución de la infraestructura pública dañada; ni disponer de indicadores para medir y evaluar la contribución de los recursos otorgados mediante el FONDEN en la atención de los bienes afectados por los fenómenos naturales, tampoco comprobó que los recursos otorgados se aplicaron para los fines establecidos, lo que denotó una deficiente administración, operación y control del fideicomiso, al carecer de información relevante y de calidad que le permitiera determinar y demostrar que dichos bienes recuperan las condiciones operativas similares que prevalecían antes del desastre natural y la contribución de los recursos asignados, a fin de garantizar que los recursos erogados se destinan a los objetivos previstos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, la SHCP no acreditó que en los trabajos de reconstrucción o restitución se incluyeron medidas de mitigación para daños futuros mediante normas de diseño o construcción que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante futuras amenazas, lo que impidió establecer acciones para prevenir, reducir y controlar el riesgo de desastres en la población, a fin de fortalecer la Gestión Integral del Riesgo.

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/512/2020 del 15 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

---

<sup>28/</sup> La observación y su recomendación relativa sobre el uso y destino de los recursos otorgados para la atención de los bienes afectados se presente en el resultado número 4 “Informes trimestrales sobre la economía de los recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales” del presente informe.

<sup>29/</sup> El 5 de junio de 2012, la SHCP, en su carácter de Fideicomitente Única de la Administración Pública Centralizada, suscribió con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, denominado fiduciario, el Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”).

### 2019-0-06100-07-0025-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para esos propósitos, establezcan los mecanismos, procedimientos y criterios para realizar el seguimiento de los avances y términos de las obras en ejecución, así como disponer de indicadores para medir y evaluar esos avances, a fin de contar con elementos e información relevante y de calidad que les permitan acreditar que con los recursos otorgados por medio del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se simplemente para esos fines se contribuyó en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados y garantizar que éstos cuentan con las condiciones operativas similares a las que prevalecían antes de la ocurrencia del desastre ocasionado por fenómenos naturales y que los apoyos se destinen para los fines solicitados, además de que se implemente la etapa de reconstrucción de la Gestión Integral de Riesgos al establecer con claridad las actividades para reanudar la totalidad de los servicios, incluir medidas de mitigación para daños futuros y reducir la vulnerabilidad de la población, a fin de garantizar que los recursos erogados se destinan a los objetivos previstos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, en un marco de transparencia y rendición de cuentas, con objeto de cumplir con lo establecido en el artículo 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el numeral 24, párrafos primero y quinto, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; en la cláusula décima segunda, párrafo primero, del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales") o en la normativa que se diseñe en materia de atención de desastres ocasionados por fenómenos naturales; en los artículos 4, párrafo segundo, y 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 6 y 7, fracciones V y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma tercera, elemento 11.02, y cuarta, párrafo cuarto, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **6. Asignación y economía de los recursos otorgados mediante el FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales**

La verificación de la economía de los apoyos otorgados mediante el FONDEN permite identificar si los recursos erogados se aplicaron a los fines establecidos y conforme a las disposiciones establecidas en la normativa.

Los hallazgos de la auditoría denotan que la SHCP debe fortalecer los mecanismos de control presupuestario de los recursos del FONDEN o del mecanismo que se diseñe para la atención de los desastres ocasionados por los fenómenos naturales.

Para comprobar que, en 2019, la SHCP contó con criterios, mecanismos y procedimientos para determinar el presupuesto del FONDEN, así como para la economía de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales y que éstos se realizaron conforme a la normativa y se correspondieron con lo reportado en la Cuenta Pública

2019, mediante el oficio número OAED/DGADPP/102/2020 del 20 de febrero de 2020, se solicitó a la SHCP la evidencia documental de la asignación de recursos y control presupuestario del Pp N001; el presupuesto original, modificado y ejercido del Pp N001; la base de datos de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) y su evidencia documental; la base de datos de las adecuaciones presupuestarias, su documentación soporte y los oficios que acreditan las autorizaciones respectivas.

El resultado se presenta en cuatro apartados: a) presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp N001, b) asignación de recursos al Pp N001, c) ejercicio del presupuesto del Pp N001 y d) economía de los recursos públicos otorgados al Fideicomiso 2003 FONDEN.

a) Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp N001

Con el propósito de identificar que el presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp N001, se ajustó a lo dispuesto en la normativa, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, la SHCP proporcionó la base de datos del presupuesto aprobado, modificado y ejercido por el Pp N001, del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, para el ejercicio fiscal 2019, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO APROBADO, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL PP N001 “FONDO DE DESASTRES NATURALES”, 2019

(Miles de pesos y porcentaje)

Unidad responsable	Presupuesto			Variación	
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Absoluta (d)=(c)-(a)	Porcentual (e)=(d)/(a)*100
<b>Total</b>	<b>3,644,000.0</b>	<b>5,130,033.5</b>	<b>5,130,033.5</b>	<b>1,486,033.5</b>	<b>40.8</b>
411 Unidad de Política y Control Presupuestario	3,644,000.0	5,130,033.5	5,130,033.5	1,486,033.5	40.8

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020.

El presupuesto aprobado en el PEF 2019 para la operación del Pp N001 aumentó un 40.8% (1,486,033.5 miles de pesos) respecto de los 3,644,000.0 miles de pesos aprobados, obteniendo un presupuesto modificado de 5,130,003.5 miles de pesos.

Con la revisión de la base de datos denominada “Estado\_ejercicio\_2015-2019”, se identificó que las adecuaciones presupuestarias realizadas al presupuesto aprobado al Pp N001, en 2019, presentaron ampliaciones y reducciones, como se muestra a continuación:

## ADECUACIONES AL PRESUPUESTO DEL PP N001 "FONDO DE DESASTRES NATURALES", 2019

(Miles de pesos)

Unidad responsable	Presupuesto aprobado (a)	Ampliaciones presupuestarias (b)	Reducciones presupuestarias (c)	Presupuesto modificado (d)= (a)+(b)-(c)
<b>Total</b>	<b>3,644,000.0</b>	<b>3,917,366.9</b>	<b>2,431,333.3</b>	<b>5,130,033.5</b>
411 Unidad de Política y Control Presupuestario	3,644,000.0	s.e.	s.e.	n.c.

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020.

s.e.: sin evidencia.

n.c.: no cuantificable.

De acuerdo con lo anterior, en 2019, en el presupuesto aprobado del programa (3,644,000.0 miles de pesos) se instrumentaron adecuaciones que dieron por resultado un presupuesto modificado de 5,130,033.5 miles de pesos correspondiente a ampliaciones; sin embargo, la SHCP no acreditó la evidencia documental de las adecuaciones presupuestarias, ni la documentación u oficios de afectación presupuestaria que sustentaron las ampliaciones y reducciones del Pp N001, lo que denota la carencia de sistemas de control en las modificaciones presupuestarias, a fin de prevenir, identificar y corregir los riesgos que impiden verificar que los recursos se destinen al cumplimiento de los objetivos previstos.

#### b) Asignación de recursos al Pp N001

Con el oficio número 710/DGAIS/0338/2020 del 7 de mayo de 2020, la SHCP manifestó que "de acuerdo con el artículo 37 de la LFPRH, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluirse las previsiones para el FONDEN, FOPREDEN y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales. Las asignaciones para estos fondos, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podrán ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4% del gasto programable. Adicionalmente, el artículo 19 de la misma normativa, le permite al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, autorizar erogaciones adicionales a las aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo a los ingresos excedentes, para la atención de desastres naturales"; no obstante, la SHCP no acreditó contar con mecanismos y procedimientos para determinar la asignación inicial por 3,644,000.0 miles de pesos al Pp N001, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF 2019), lo que impidió comprobar que dicha disponibilidad contribuiría en el cumplimiento de sus objetivos y que los recursos del programa se hubiesen diseñado con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, por lo que no contó con información relevante y de calidad para la toma de decisiones, lo que denota que la asignación de recursos al Pp N001 se realiza de manera inercial, a fin de observar una gestión orientada al logro de resultados con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos.



## c) Ejercicio del presupuesto del Pp N001

Con el fin de evaluar que, en 2019, la SHCP contó con la evidencia documental para acreditar cada una de las operaciones presupuestarias realizadas con cargo a los recursos asignados al Pp N001, así como la consistencia en las cifras registradas, se revisaron las cinco CLC y la base de datos respectiva, proporcionadas por la dependencia, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020, del 6 de marzo de 2020. Los resultados de la revisión se muestran en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL PP N001, 2019  
(Miles de pesos)

Núm.	Folio CLC	OGTO	Presupuesto modificado (a)	Presupuesto ejercido				Diferencia (f)=d-e
				Ministrado en CLC (b)	Reintegros a la TESOFE (c)	Ejercido comprobado por la SHCP (d)=(b)-(c)	Ejercido reportado en Cuenta Pública (e)	
<b>Total</b>			<b>5,130,033.5</b>	<b>5,130,033.5</b>	<b>0.0</b>	<b>5,130,033.5</b>	<b>5,130,033.5</b>	<b>0.0</b>
1	31	46101 <sup>1/</sup>	n.a.	881,333.3	0.0	881,333.3	n.a.	n.a.
2	144			881,333.3	0.0	881,333.3		
3	182			1,550,000.0	0.0	1,550,000.0		
4	260			331,333.3	0.0	331,333.3		
5	289			1,486,033.5	0.0	1,486,033.5		

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020.

Siglas: CLC: Cuentas por Liquidar Certificadas; OGTO: objeto del gasto; TESOFE: Tesorería de la Federación y SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/ Aportaciones a fideicomisos públicos.

n.a.: no aplica.

En 2019, la SHCP comprobó que emitió cinco CLC por un monto de 5,130,033.5 miles de pesos, que correspondieron con lo reportado en la Cuenta Pública 2019 y que fueron aportados al Fideicomiso 2003 FONDEN para canalizar recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales.

## d) Economía de los recursos públicos otorgados al Fideicomiso 2003 FONDEN

El 30 de junio de 1999, la SHCP, en su calidad de fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada, suscribió con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.), el contrato de constitución del Fideicomiso "Fondo de Desastres Naturales", en el cual dicha institución de banca de desarrollo fue designada como fiduciario del fideicomiso.

En el análisis del Tercer Convenio Modificatorio al contrato constitutivo, de fecha 5 de junio de 2012, se identificó que, la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) es la unidad administrativa de la SHCP responsable de vigilar que los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN se apliquen a los fines para los cuales fue constituido, el cual será administrado por un Comité Técnico con la facultad de autorizar las erogaciones correspondientes para ejecutar las acciones que mitiguen los efectos de una fenómeno natural perturbador, en el ámbito federal, estatal o municipal.

La SHCP, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020, del 6 de marzo de 2020, manifestó que “para los casos en que la UPCP, determine que los apoyos serán con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, presentará ante el Comité Técnico la información que haya recibido previamente de la DGGR. En ese sentido, la UPCP incorporaran al orden del día de una determinada sesión de Fideicomiso 2003, las solicitudes procedentes, para que el cuerpo colegiado defina la autorización. Es importante mencionar, que todas las autorizaciones durante el periodo 2015-2019 se realizaron con cargo al Fideicomiso FONDEN”. [sic] <sup>30/</sup>

Con la finalidad de verificar que la UPCP dio seguimiento a la economía de los recursos públicos otorgados al Fideicomiso 2003 FONDEN, la dependencia, mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, remitió las bases de datos denominadas “Base de Datos de lo Aprobado”, “Cuadro de Disponibilidad FONDEN” y “Aportaciones 2015-2019” del fideicomiso. Los resultados de la revisión se muestran en el cuadro siguiente:

INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO DEL FIDEICOMISO 2003 FONDEN, 2019  
(Miles de pesos)

Concepto	Información de la SHCP (a)	Cuenta Pública 2018-2019 <sup>3/</sup> (b)	Diferencia (c)=(a)-(b)
<b>Ingresos</b>			
Saldo al 31 de diciembre de 2018	16,796,448.0	16,796,448.0	0.0
Aportaciones presupuestarias	5,130,033.5	n.d.	n.c.
Reintegros, recuperación de seguros, entre otros <sup>1/</sup>	1,368,088.5	n.d.	n.c.
Rendimientos	953,292.5	953,292.5	0.0
Otros Ingresos <sup>2/</sup>	s.e.	6,498,122.1	n.c.
<b>Total</b>	<b>24,247,862.5</b>	<b>24,247,862.5</b>	<b>0.0</b>
<b>Egresos</b>			
Reconstrucción, Fondo para la Atención de Emergencias, entre otros.	13,481,334.9	14,387,411.9	(906,077.0)
<b>Saldo al 31 de diciembre de 2019</b>	<b>s.e.</b>	<b>9,860,450.6</b>	<b>n.c.</b>

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante los oficios números 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020 y 710/DGAIS/0604/2020 del 4 de agosto de 2020, y la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

Siglas: SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/ Corresponden a reintegros de recursos no ejercidos en fideicomisos estatales, así como recuperación de seguros y otros ingresos.

2/ En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019, en el documento denominado “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades” no se especificaron los rubros que contempla el concepto de “ingresos”, por lo que no se puede comprobar el monto de las aportaciones presupuestarias.

3/ Se revisó la información disponible de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2018, a efecto de comprobar el saldo disponible al 31 de diciembre de 2018.

s.e.: sin evidencia.

n.d.: no disponible.

n.c.: no cuantificable.

<sup>30/</sup> La sigla DGGR corresponde a la Dirección General para la Gestión de Riesgos, perteneciente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

En 2019, la SHCP comprobó que el patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN se integró por 24,247,862.5 miles de pesos, cifra que se corresponde con lo reportado en la Cuenta Pública 2019.

Respecto de la economía de los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN, se identificó una diferencia en los egresos, ya que la información proporcionada por la dependencia señala una erogación de 13,481,334.9 miles de pesos, cifra inferior en 906,077.0 miles de pesos que lo reportado en la Cuenta Pública 2019 (14,387,411.9 miles de pesos); además, en el apartado “Reporte del cumplimiento de la misión y fines” del fideicomiso de dicha cuenta pública, se indica que se asignaron 14,675,527.4 miles de pesos para la reconstrucción de la infraestructura pública, la atención de emergencias y el seguro FONDEN, entre otros rubros.

Considerando lo anterior, se revisaron las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de 2019 del Comité Técnico proporcionadas por la secretaría mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020, y el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019, a fin de comprobar la economía de los recursos públicos autorizados con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN. Los resultados del análisis se presentan en el cuadro siguiente:

DESTINO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS AUTORIZADOS CON CARGO AL FIDEICOMISO 2003 FONDEN, 2019  
(Miles de pesos y porcentaje)

Concepto	Actas de sesiones del Comité	Informe del Cuarto	Variación	
	Técnico	Trimestre 2019	Absoluta	Porcentual
	(a)	(b)	(c)=(a)-(b)	(d)=(c)/(a)*100
<b>Total</b>	<b>14,588,456.3</b>	<b>14,675,527.4</b>	<b>(87,071.1)</b>	<b>(0.6)</b>
Infraestructura pública	12,739,404.8	12,753,829.8	(14,425.0)	(0.1)
Carretero	4,605,166.0	4,615,321.7	(10,155.7)	(0.2)
Cultura	18,921.9	18,921.9	0.0	0.0
Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos	979.2	979.2	0.0	0.0
Educativo	2,916,601.2	2,915,783.9	817.3	n.s.
Forestal y de Viveros	32,527.7	32,527.7	0.0	0.0
Hidráulico	4,041,655.8	4,041,953.6	(297.8)	n.s.
Infraestructura Indígena	103.7	103.7	0.0	0.0
Naval	680,173.5	683,869.4	(3,695.9)	(0.5)
Pesquero y Acuícola	161,759.8	161,759.8	0.0	0.0
Salud	48,922.2	48,922.2	0.0	0.0
Turístico	97,405.5	97,405.5	0.0	0.0
Urbano	54,271.3	54,556.9	(285.6)	(0.5)
Vivienda	80,916.9	81,724.3	(807.3)	(1.0)
Asesoría legal	153.1	153.1	0.0	0.0
EGIR	19,468.3	19,468.3	0.0	0.0
Fondo para la Atención de Emergencias	741,930.1	741,930.1	0.0	0.0
Equipo especializado <sup>1/</sup>	s.e.	72,646.1	n.c.	n.c.
Seguro Catastrófico FONDEN				
2019-2020	1,087,500.0	1,087,500.0	0.0	0.0

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0192/2020 del 6 de marzo de 2020 y la revisión del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019.

Siglas: EGIR: Estrategia de Gestión Integral de Riesgo; FONDEN: Fondo de desastres naturales.

1/ En el total de recursos autorizados por el Comité Técnico no se contempla el concepto "Equipo especializado", debido a las inconsistencias detectadas en la información presentada, ya que, se identificó en el acuerdo número SO.III.64/2019, del acta de sesión ordinaria tercera del comité, la aprobación del cuerpo colegiado para la compra de 3,986,000.0 dólares para cubrir los costos del mantenimiento a un helicóptero Mi-17 derivado de la solicitud de la Secretaría de Marina. Posteriormente, en el acuerdo número SE.IV.43/2019, del acta de sesión extraordinaria cuarta, el fiduciario sugiere la liberación de 3,100,000.0 dólares procedentes del contrato de inversión en dólares que se tiene en el patrimonio del fideicomiso, por lo que el cuerpo colegiado autorizó la liberación de recursos y la compra de 886,000.0 dólares al tipo de cambio vigente, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del acuerdo señalado. No obstante, no se puede verificar en las actas de sesiones del Comité Técnico la fecha de compra de la divisa, el tipo de cambio, la institución financiera proveedora, el costo en pesos de dicha transacción ni información relativa al servicio del mantenimiento.

s.e.: sin evidencia.

n.s.: no significativo.

n.c.: no cuantificable.

Se identificó que, en 2019, los recursos totales autorizados por el Comité Técnico con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN ascendieron a 14,588,456.3 miles de pesos, cifra inferior en 87,071.1 miles de pesos (0.6%) a lo reportado en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019 (14,675,527.4 miles de pesos), y para la reconstrucción de la infraestructura pública dañada por la ocurrencia de fenómenos naturales se ejercieron 12,739,404.8 miles de pesos, monto inferior en 14,425.0 miles de pesos (0.1%) a lo informado (12,753,829.8 miles de pesos), lo que denotó que no se realizó el seguimiento de la economía de los recursos otorgados al fideicomiso, ni se tienen instrumentados sistemas de control

presupuestario que promovieran el registro de las erogaciones, a fin de administrar los recursos públicos con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia para el logro de los objetivos establecidos y rendir cuentas sobre su ejecución para disponer de información relevante y de calidad que contribuya en la toma de decisiones y mejora del fideicomiso.

Se constató que, en la sesión ordinaria tercera del Comité Técnico, de fecha 30 de julio de 2019, mediante el acuerdo número SO.III.64/2019, el cuerpo colegiado tomó conocimiento de la solicitud de recursos de la Secretaría de Marina para proporcionar el mantenimiento a un helicóptero Mi-17, versión transporte de personal, carga y ambulancia, matrícula ANX-2218, y autorizó los recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso 2003 FONDEN, <sup>31/</sup> por la cantidad de 3,986,000.0 USD (Tres millones novecientos ochenta y seis mil dólares). Posteriormente, en la sesión extraordinaria cuarta, de fecha 13 de septiembre de 2019, el fiduciario sugirió <sup>32/</sup> destinar la cantidad de 3,100,000.0 USD (Tres millones cien mil dólares) procedentes del contrato de inversión en dólares que se tiene en el patrimonio del fideicomiso, por lo que el Comité Técnico aprobó en el acuerdo número SE.IV.43/2019 la liberación de dichos recursos y la compra de 886,000.0 USD (Ochocientos ochenta y seis mil dólares) al tipo de cambio vigente, dentro de los cinco días hábiles contados a partir de la notificación del acuerdo señalado; no obstante, no fue posible verificar en las actas de sesiones del Comité Técnico las condiciones y montos de compra-venta de la divisa, el reporte correcto de las erogaciones con cargo al FONDEN ni información relativa al servicio del mantenimiento, por tanto, no se acreditó la información respecto del valor en pesos de dicha transacción, lo que limitó que la administración de los recursos observara los principios de eficiencia, eficacia, economía, en un marco de transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/512/2020 del 15 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP proporcionó cuatro adecuaciones presupuestarias realizadas al presupuesto aprobado al Pp N001, en 2019, las cuales presentaron ampliaciones y reducciones, como se muestra a continuación:

---

<sup>31/</sup> En la fracción XV, Anexo XVIII, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, se establece que “la dependencia o entidad federal que haya sido apoyada con recursos del FONDEN para la adquisición de equipo especializado [...] exclusivamente en los casos de vehículos de transporte aéreo (aviones y helicópteros), y por los altos costos que representa, las dependencias podrán solicitar recursos económicos con cargo al FONDEN, para la adquisición de los paquetes de servicio para el mantenimiento de reparación mayor”, por lo que el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN con fundamento en las cláusulas tercera, primer párrafo, y octava, inciso a, del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”), las cuales refieren que son fines del fideicomiso, la administración de recursos que integran su patrimonio con base en lo previsto en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y demás disposiciones aplicables, y el cuerpo colegiado tiene la facultad de aprobar e instruir al fiduciario la realización de los actos tendientes al cumplimiento de los fines del fideicomiso.

<sup>32/</sup> En la cláusula novena, párrafo primero, del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”), se señala que “el fiduciario, en términos del artículo 391 de la ley de títulos, tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el estricto cumplimiento del fideicomiso [...]”.

## ADECUACIONES AL PRESUPUESTO DEL PP N001 "FONDO DE DESASTRES NATURALES", 2019

(Miles de pesos)

Núm.	Folio de adecuación	Presupuesto aprobado (a)	Ampliaciones presupuestarias (b)	Reducciones presupuestarias (c)	Presupuesto modificado (d)= (a)+(b)-(c)
	Total	3,644,000.0	3,917,366.8 <sup>1/</sup>	2,431,333.3	5,130,033.5
1	2019-23-411-324	3,644,000.0	881,333.3	881,333.3	0.0
2	2019-23-411-358		881,333.3	881,333.3	0.0
3	2019-23-411-794		668,666.7	668,666.7	0.0
4	2019-23-411-2438		1,486,033.5	0.0	1,486,033.5

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020 y la revisión del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019.

1/ Las cifras pueden variar por el redondeo de los decimales.

Respecto de la economía de los recursos públicos autorizados por el Fideicomiso 2003 FONDEN, mediante nota informativa la SHCP señaló que "se presentan las justificaciones por sector: las diferencias identificadas se deben a la variación del tiempo entre la autorización y regularización de los recursos de carácter Apoyo Parcial Inmediato (API) y Gastos de Evaluación de Daños (GED), toda vez que estos apoyos se comprometen en el momento que la institución fiduciaria le notifica al sector que la solicitud fue autorizada y son regularizados en la siguiente sesión, en el entendido que se tratan de recursos para acciones urgentes y prioritarias. Por lo anterior, se informa que las solicitudes autorizadas a finales de 2018 se regularizaron mediante el acuerdo SE.I.27/2019 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2019. No obstante, dichas autorizaciones forman parte de la Cuenta Pública de 2018. De la misma forma, los API y GED que fueron regularizados mediante acuerdo SE.I.03/2020 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2020, corresponden a compromisos adquiridos con los sectores a finales de 2019, por lo que forman parte de los recursos reflejados en la Cuenta Pública de ese año".

Asimismo, la SHCP proporcionó 73 oficios de autorización de recursos con carácter de API y GED para las dependencias y entidades federales, aprobados por la SHCP en 2019, donde se instruye al fiduciario BANOBRAS S.N.C. la entrega de dichos recursos, el comprobante de compra - venta de divisas emitido por el Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero del 25 de septiembre de 2019, y el acta de la primera sesión extraordinaria del Comité Técnico del fideicomiso del 16 de enero de 2020, con el propósito de comprobar la economía de los recursos erogados, como se muestra en el cuadro siguiente:

## RECURSOS PÚBLICOS AUTORIZADOS CON CARGO AL FIDEICOMISO 2003 FONDEN, 2019

(Miles de pesos)

Núm.	Actas de sesiones del Comité Técnico (a)	Regularización API y GED *		Total (d)=((a)-(b)) +(c)	Informe del Cuarto Trimestre 2019 (e)	Diferencia (f)=(d)-(e)
		2018 (b)	2020 (c)			
<b>Infraestructura pública</b>						
<b>Carretero</b>						
1	4,605,166.0	12,400.0	22,555.7	4,615,321.7	4,615,321.7	0.0
<b>Educativo</b>						
2	2,916,601.2	1,938.1	1,120.7	2,915,783.9	2,915,783.9	0.0
<b>Educativo</b>						
3	2,916,601.2	1,938.1	1,120.7	2,915,783.9	2,915,783.9	0.0
<b>Hidráulico</b>						
4	4,041,655.8	1,600.0	1,897.8	4,041,953.6	4,041,953.6	0.0
<b>Naval</b>						
5	680,173.5	0.0	3,695.9	683,869.4	683,869.4	0.0
<b>Urbano</b>						
6	54,271.3	28.8	314.3	54,556.9	54,556.9	0.0
<b>Vivienda</b>						
7	80,916.9	35.7	843.0	81,724.3	81,724.3	0.0
<b>Equipo especializado</b>						
<b>Servicio de mantenimiento mayor a un helicóptero Mi-17 <sup>1/</sup></b>						
8	17,339.0	n.a.	n.a.	17,339.0	72,646.1	(55,307.1)

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020 y la revisión del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019.

Siglas: API: Apoyos Parciales Inmediatos y GED: Gastos de Evaluación de Daños.

1/ La SHCP remitió la factura núm. MNND - 14649224 de compra - venta de divisas emitido por el Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero con fecha del 25 de septiembre de 2019, donde se señala la compra adquisición de 886,000.0 dólares americanos por un valor de 17,339.0 miles de pesos; sin embargo, no acreditó la información complementaria que compruebe el total erogado reportado en el Informe del Cuarto Trimestre 2019 por 72,646.1 miles de pesos.

\* La SHCP manifestó, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, que "las diferencias identificadas se deben a la variación del tiempo entre la autorización y regularización de los recursos de carácter Apoyo Parcial Inmediato (API) y Gastos de Evaluación de Daños (GED), toda vez que estos apoyos se comprometen en el momento que la institución fiduciaria le notifica al sector que la solicitud fue autorizada y son regularizados en la siguiente sesión, en el entendido que se tratan de recursos para acciones urgentes y prioritarias. Por lo anterior, se informa que las solicitudes autorizadas a finales de 2018 se regularizaron mediante el acuerdo SE.I.27/2019 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2019. No obstante, dichas autorizaciones forman parte de la Cuenta Pública de 2018. De la misma forma, los API y GED que fueron regularizados mediante acuerdo SE.I.03/2020 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2020, corresponden a compromisos adquiridos con los sectores a finales de 2019, por lo que forman parte de los recursos reflejados en la Cuenta Pública de ese año".

n.a. no aplica.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que la SHCP comprobó que se instrumentaron cuatro adecuaciones presupuestarias al Pp N001 FONDEN que significaron una ampliación por 1,486,033.5 miles de pesos respecto del presupuesto aprobado en el PEF 2019 (3,644,000.0 miles de pesos). obteniendo un presupuesto modificado de 5,130,033.5 miles de pesos, y justificó la diferencia de 14,425.0 miles de pesos identificada en los recursos autorizados por el Comité Técnico (12,739,404.8 miles de pesos) respecto de los 12,753,829.8 miles de pesos reportados en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2019, para la reconstrucción y restitución de la infraestructura pública con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN.

No obstante, la secretaría no acreditó los mecanismos y procedimientos para comprobar que la asignación de recursos al Pp N001 FONDEN se realizó con base en los resultados del desempeño del

programa y los insumos necesarios para alcanzar los objetivos del fondo. Tampoco la diferencia de 55,307.1 miles de pesos entre los 17,339.0 miles de pesos comprobados por la dependencia, mediante la factura núm. MNND - 14649224 emitida por el Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero del 25 de septiembre de 2019, y los 72,646.1 miles de pesos reportados en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019, con motivo de la solicitud de la Secretaría de Marina por un importe total de 3,986,000.0 USD para efectuar el mantenimiento a un helicóptero Mi-17, versión transporte de personal, carga y ambulancia ni promovió la rendición de cuentas en relación con el servicio del mantenimiento de dicho helicóptero. Por lo anterior, las observaciones persisten excepto las relativas a las adecuaciones presupuestarias; las diferencias identificadas en los egresos totales del Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" y los comprobantes de la compra de 886,000.0 USD autorizados por el Comité Técnico, en 2019, toda vez que la SHCP proporcionó la evidencia documental solicitada.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo, así como los que estén comprometidos y, de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del instrumento que se diseñe para esos fines, establezcan mecanismos y procedimientos para acreditar que la asignación de recursos al Programa presupuestario N001 "Fondo de Desastres Naturales" del Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" o del instrumento que se determine para esa atención, en ejercicios fiscales subsecuentes, se realice con base en los resultados del desempeño del programa y los insumos necesarios para alcanzar los objetivos del Fondo de Desastres Naturales o del mecanismo que resulte, a fin de observar que los recursos se administran con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, y 25, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 62, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13 y elemento 15.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### 2019-0-06100-07-0025-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo acrediten la diferencia de 55,307.1 miles de pesos entre los 17,339.0 miles de pesos comprobados por la dependencia mediante la factura núm. MNND - 14649224 emitida por el Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero del 25 de septiembre de 2019 y los 72,646.1 miles de pesos reportados en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019, para realizar el mantenimiento a un helicóptero de la Secretaría de Marina bajo el concepto de "Equipo especializado" con cargo al Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales"; informen sobre el servicio del mantenimiento de dicho equipo y los costos incurridos, e instrumenten las medidas y mecanismos que permitan realizar un adecuado



registro, seguimiento, control y reporte de los recursos autorizados, en lo subsecuente, a fin de garantizar que la administración de los recursos públicos se realice con base en los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y rendición de cuentas, y le permitan disponer de información relevante y de calidad que se utilice en la toma de decisiones sobre la gestión del Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o del mecanismo que se diseñe para atender esas actividades, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 214, párrafo quinto, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracción VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13 y elemento 15.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

## 7. Rendición de cuentas

La transparencia y rendición de cuentas de la operación del FONDEN permite conocer los resultados de la economía de los recursos y de las acciones ejecutadas, así como el desempeño de las unidades responsables, en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados.

Los hallazgos de la auditoría denotan que la SHCP debe fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Con la finalidad de verificar la suficiencia de información reportada por la SHCP respecto de los resultados y recursos erogados mediante el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, se revisó la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (EMPPEF 2019), el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PEF 2019), el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, el Primer Informe de Labores SHCP 2018-2019, la Cuenta Pública 2019 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2019.

Por ello, el presente resultado se presenta en dos apartados: a) programación y presupuestación, y b) rendición de cuentas respecto de la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales.

### a) Programación y presupuestación

Por medio del FONDEN se definieron las prioridades que pretendían atender con el gasto asignado al programa y en los documentos relacionados con el PEF 2019, como se detalla en el cuadro siguiente:

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2019, FONDEN**

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 se propuso que dada la alta probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores de distinta índole en el país y las graves consecuencias económicas y sociales que los mismos pueden ocasionar, se consideran asignaciones para los fondos destinados a atender y prevenir los desastres naturales (Fondo de Desastres Naturales y Fondo para la Prevención de Desastres Naturales) por 3,800,000.0 miles de pesos en conjunto, con los cuales se ejecutarían acciones y se aplicarían recursos para la reconstrucción y mitigación de los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador.

Para 2019, se programó un presupuesto de 3,644,000.0 miles de pesos para FONDEN, cuyo propósito fue ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, que permitan apoyar a las entidades federativas, así como a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando los daños ocasionados superen su capacidad financiera y operativa de respuesta en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019** y el **Presupuesto de Egresos de la Federación 2019**.

En la revisión de la EMPPEF 2019 y el PEF 2019, se identificó que, mediante el FONDEN, se precisó la ejecución de acciones, autorización y aplicación recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, para lo cual se aprobó un presupuesto de 3,644,000.0 miles de pesos.

- b) Rendición de cuentas respecto de la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales

En lo que corresponde a la transparencia y a la rendición de cuentas de la información presupuestaria y programática del FONDEN por parte de la SHCP, se revisaron los resultados del fondo incorporados en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, el Primer Informe de Labores SHCP 2018-2019, la Cuenta Pública 2019 y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2019. Los datos se presentan a continuación:

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES, 2019	
Documento	Información reportada
Primer Informe de Gobierno 2018-2019.	<p>En el marco del FONDEN, entre enero y junio de 2019, los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso del FONDEN ascendieron a 9,448,300.0 miles de pesos.</p> <p>Para la reconstrucción de la infraestructura pública<sup>3/</sup> se destinaron 7,832,600.0 miles de pesos (82.9% del total de los recursos autorizados), para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre por fenómenos naturales 528,000.0 miles de pesos, para cubrir la prima del Seguro Catastráfico del FONDEN 1,087,500.0 miles de pesos y para asesoría legal 200.0 miles de pesos.</p> <p>Entre las acciones para apoyar a las familias afectadas por el paso del huracán “Willa”, el 23 y 24 de octubre de 2018, que afectó a ocho municipios<sup>2/</sup> del estado de Nayarit, entre diciembre de 2018 y junio de 2019, sobresalen las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Se entregaron 4,388 “Vales Canjeables por Enseres Domésticos”, con recursos por 56,900.0 miles de pesos.</li> <li>– Se otorgaron 39,200.0 miles de pesos del Apoyo Parcial Inmediato del FONDEN, para las obras de desazolve y retiro de escombros en las principales vialidades de los ocho municipios afectados.</li> <li>– Se atendió a la población afectada por lluvias e inundaciones en seis municipios<sup>3/</sup> del estado de Veracruz, ocurridas entre el 4 y 6 de diciembre de 2018 y se identificaron 160 viviendas afectadas. La inversión para la reconstrucción y atención de estas familias es de 44,400.0 miles de pesos, de los cuales 21,790.0 miles de pesos corresponden a los recursos del FONDEN.</li> <li>– Se llevó a cabo la evaluación y diagnóstico de 145 afectaciones causadas a la vivienda por el sismo del 1 de febrero de 2019, en 33 municipios del estado de Chiapas. Los recursos para la reconstrucción ascendieron a 1,970.0 miles de pesos, de los cuales 893.0 miles de pesos fueron con cargo al FONDEN.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aun cuando se informan las acciones relacionadas con el apoyo proporcionado a las entidades federativas, municipios y los sectores de competencia federal, no se identificó la contribución de los recursos erogados en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por un fenómeno natural perturbador, a fin de recuperar las condiciones que prevalecían antes del desastre natural.</li> </ul>
Primer Informe de Labores SHCP 2018-2019.	<p>A fin de ejecutar las obras de reconstrucción de la infraestructura dañada por desastres naturales y otros, en el periodo enero–junio de 2019, los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso FONDEN ascendieron a 9,448,300.0 miles de pesos.</p> <p>De los 9,448,300.0 miles de pesos, se destinaron para la reconstrucción de la infraestructura pública 7,832,600.0 miles de pesos, que representan el 82.9% del total de los recursos autorizados, para la adquisición de suministros de auxilio en situaciones de emergencia y desastre por fenómenos naturales 528,000.0 miles de pesos, para cubrir la prima del Seguro Catastráfico del FONDEN 1,087,500.0 miles de pesos y para la asesoría legal 200.0 miles de pesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No obstante, en este documento no se identifica el análisis de la situación en la reconstrucción y restitución de los bienes afectados y su avance, por lo que no se determina que la ejecución de acciones y la economía de recursos fue supervisado, a fin de garantizar su aplicación para los fines autorizados. Además, no se identifica la infraestructura pública afectada.</li> </ul>
Cuenta Pública 2019.	<p>El presupuesto aprobado al Pp N001 “Fondo de Desastres Naturales” (FONDEN) fue de 3,644,000.0 miles de pesos, monto que se modificó a 5,130,033.5 miles de pesos, lo que representó un aumento de 40.8% para el ejercicio fiscal 2019.</p> <p>En 2019, los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso FONDEN para ejecutar las obras de reconstrucción de la infraestructura pública dañada por fenómenos naturales y otros ascendieron a 14,675,527.4 miles de pesos, monto que incluye la aportación de 5,130,033.5 miles de pesos con cargo al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”. Se destinaron para la reconstrucción de la infraestructura pública 12,753,829.8 miles de pesos, para el Fondo para la Atención de Emergencias 741,930.1 miles de pesos, para la renovación del Seguro FONDEN 1,087,500.0 miles de pesos, para la Estrategia de Gestión Integral de Riesgo (EGIR) 19,468.3 miles de pesos, para cubrir el mantenimiento mayor de un helicóptero 72,646.1 miles de pesos y para asesoría legal 153.1 miles de pesos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No obstante, en el documento “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades” se señala que, los egresos del Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales” ascendieron a 14,387,411.9 miles de pesos, lo que representa una diferencia de 288,115.5 miles de pesos, cifra inferior a lo reportado (14,675,527.4 miles de pesos).</li> </ul>

## Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019

---

<p>Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2019.</p>	<p>En el periodo enero–diciembre de 2019, los recursos autorizados con cargo al Fideicomiso FONDEN para ejecutar las obras de reconstrucción de la infraestructura dañada por desastres naturales y otros ascendieron a 14,675,527.4 miles de pesos.</p> <p>De los 14,675,527.4 miles de pesos, se destinaron para la reconstrucción de la infraestructura pública 12,753,829.8 miles de pesos, que representan el 86.9% del total de los recursos autorizados; 19,468.3 miles de pesos para la implementación de la EGIR para los estados de Tamaulipas y Estado de México; 741,930.1 miles de pesos para el Fondo para la Atención de Emergencias; 72,646.1 miles de pesos para el mantenimiento mayor de un helicóptero; 1,087,500.0 miles de pesos para cubrir la prima del Seguro Catastrófico del FONDEN y 153.1 miles de pesos para la asesoría legal.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• No obstante, en este documento no identifican los resultados de la contribución de los recursos otorgados mediante el FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales; las acciones ejecutadas derivadas de los instrumentos de transferencia de riesgo para la protección financiera del patrimonio del fideicomiso FONDEN, así como los resultados de la implementación de la Estrategia de Gestión Integral de Riesgo en los estados de Tamaulipas y Estado de México.</li></ul>
---	---

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la revisión de la Cuenta Pública 2019, el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre 2019, el Primer Informe de Gobierno 2018-2019 y el Primer Informe de Labores SHCP 2018-2019.

Siglas: Pp: Programa presupuestario y, SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1/ Se destacan los sectores carretero (19.5%), educativo (19.9%), hidráulico (37.4%), naval (2.6%) y pesquero y acuícola (1.7%). Los sectores de cultura, salud, turístico, urbano y vivienda participaron con el 1.8% restante.

2/ Los municipios afectados son Acahoneta, Huajicori, Rosamorada, Ruiz, Santiago, Ixcuincla, Tecuala y Tuxpan.

3/ Los municipios son Santiago Tuxtla, San Andrés Tuxtla, Ángel R. Cabada, Catemaco, Hueyopan de Ocampo y Santa Barranca.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, la SHCP manifestó que “[...] la cantidad de 14,675.5 mdp reportada en la Cuenta Pública 2019, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, así como en el Primer Informe de Gobierno, corresponde a las autorizaciones realizadas por el Comité Técnico del FONDEN durante el ejercicio fiscal 2019, las cuales se transforman en compromisos para el Fideicomiso No. 2003”. [sic]

“En cuanto a la diferencia por 288.1 mdp señalada [...] se precisa que lo reportado en el documento de Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, corresponde a los pagos realizados por la institución fiduciaria durante el ejercicio fiscal 2019, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003, misma que asciende a 14,387.4 mdp. Por lo antes expuesto, es natural que exista una diferencia entre las nuevas autorizaciones y los egresos del fideicomiso toda vez que representan distintos conceptos”.

Al respecto, la secretaría proporcionó el “Reporte del Registro de Información Trimestral del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” cuarto trimestre, de 2019, como se muestra en el cuadro siguiente:

REPORTE DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN TRIMESTRAL DEL PORTAL APLICATIVO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO” CUARTO TRIMESTRE, 2019

Concepto	Monto
<b>Ingresos</b>	
Saldo final del ejercicio fiscal anterior	16,796,448.0
Rendimientos financieros	953,292.5
Aportaciones de recursos fiscales	5,130,033.5
Otras aportaciones <sup>1/</sup>	1,368,088.5
Ingresos acumulados	7,451,414.6
Saldo anterior + Ingresos acumulados	24,247,862.5
<b>Egresos</b>	
Pago de honorarios y comisiones (fiduciarios o bancarios):	14,500.0
Egresos acumulados en el periodo que se reporta	14,372,911.9
Pago de honorarios + Egresos acumulados	14,387,411.9
<b>Saldo neto del periodo a informar</b>	
Saldo anterior + Ingresos acumulados - Egresos:	9,860,450.6

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020.

1/ Corresponden a reintegros de recursos no ejercidos en fideicomisos estatales, así como recuperación de seguros y otros ingresos.

Con el análisis de la información, la ASF concluyó que si bien la suma de los conceptos de “Pago de honorarios y comisiones” y los “Egresos acumulados en el periodo que se reporta” dan por resultado 14,387,411.9 miles de pesos que se corresponde con lo reportado sobre los egresos del Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales” en el documento “Información sobre los Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son Entidades”; no

obstante, la SHCP no se aseguró que en los documentos de rendición de cuentas se incluyó información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre los recursos administrados por el fiduciario BANOBRAS, S.N.C., así como los elementos que permitan evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los fines del FONDEN, a fin de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas. Por lo anterior, la observación persiste.

2019-0-06100-07-0025-07-011 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o las instancias competentes que funjan en adelante, como responsables de los recursos que se erogaron mediante el fondo; así como los que estén comprometidos y, de los que se otorguen para la atención de los efectos que ocasionen los fenómenos naturales subsecuentes por medio del fondo o del mecanismo que se diseñe para atender esos efectos, incorporen información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre los recursos ejercidos por el fiduciario Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito del Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o por la instancia que quede a cargo de otorgar recursos para la atención de esos efectos y el mecanismo que se diseñe para esos fines, así como los elementos que permitan evaluar y dar seguimiento al cumplimiento de los fines del Fondo de Desastres Naturales o al instrumento que se diseñe y que posibiliten conocer su contribución en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, a fin de recuperar las condiciones que prevalecían antes del desastre natural, y establezcan un sistema o mecanismo de control para que los datos reportados, respecto de la ejecución y la economía de los recursos erogados con cargo al Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales" o al instrumento que diseñado, en los documentos de rendición de cuentas de ejercicios fiscales subsecuentes se correspondan con la información de la dependencia, con objeto de cumplir con lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, y 11, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y segundo, título segundo, capítulo I, disposición 9, norma cuarta, principio 13 y elemento 15.08, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

***Consecuencias Sociales***

En 2019, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no demostró fehacientemente que la reconstrucción y restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales contribuyeron a la recuperación de las condiciones que prevalecían antes de su ocurrencia, debido a deficiencias operativas y normativas para evaluar y acreditar esa información.

***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

## **Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones**

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, 7 generaron:

11 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

### **Dictamen**

El presente se emite el 29 de septiembre de 2020, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que los recursos autorizados y aplicados contribuyeron en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales con un enfoque de Gestión Integral de Riesgos, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En la Evaluación Estratégica de Procesos 2017 <sup>33/</sup> del FONDEN, se identificó una deficiente operación en la asignación de los recursos otorgados para atender los efectos ocasionados por los fenómenos naturales, debido a una falta de actualización en los procesos. Asimismo, se determinó la ausencia de instrumentos que permitan verificar el cumplimiento del propósito del FONDEN, lo que representa un riesgo de opacidad y discrecionalidad en la operación del fondo. Además, de acuerdo con la SSPC, en el periodo 2000-2018, los desastres representaron un costo promedio anual de 2,357.0 millones de dólares y 190 decesos anuales, concentrándose el 86.8% de daños y pérdidas a causa de fenómenos de tipo hidrometeorológico; en tanto que, en 2018, el valor de los estragos fue equivalente a 0.06% del PIB (11,112,794.4 miles de pesos). <sup>34/</sup>

Para atender el problema público, en 2019, el Gobierno Federal, mediante las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Seguridad y Protección Ciudadana, operó el Programa presupuestario N001 “Fondo de Desastres Naturales”, por medio del cual erogó 5,130,033.5 miles de pesos, 40.8% mayor que lo aprobado en el PEF (3,644,000.0 miles de pesos), con el objetivo de canalizar recursos, mediante reservas financieras, para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por un fenómeno natural perturbador, a fin de recuperar las condiciones que prevalecían antes del desastre ocasionado, por medio del diseño normativo de la operación del FONDEN; la verificación de las solicitudes de apoyo; la determinación en la asignación de recursos; los informes trimestrales sobre los avances físicos

---

<sup>33/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos Urbanos y Ambientales, Evaluación Estratégica de Procesos 2017, del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) y del Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN).

<sup>34/</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), Coordinación Nacional de Protección Civil (CNPC), Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), Infografía Desastres en México: impacto social y económico, 2018.

y financieros; la contribución de los apoyos del fondo y la economía de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2019, la SHCP presentó deficiencias e incumplimientos en la operación del FONDEN, debido a que no acreditó que se erogaron los recursos con eficacia y eficiencia, lo que propició que no se cumplieran los objetivos, como se detalla a continuación:

En el diseño normativo del FONDEN, se comprobó que en el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y sus lineamientos de operación específicos, no se actualizaron los programas presupuestarios enunciados ni algunas unidades responsables; no en todos los casos se señalaron los plazos para el cierre de las obras y acciones ni para la liberación y entrega de los apoyos; se carece de un procedimiento preciso por parte de la SHCP para verificar las solicitudes de recursos y no se determinaron los responsables en la asignación de los recursos para la reconstrucción de la infraestructura pública no asegurada, en incumplimiento de lo establecido en el Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Además, la normativa careció de procesos en los que se determinarían las atribuciones y responsables de cuantificar, evaluar y supervisar la contribución de los recursos otorgados para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, lo que limitó que la dependencia auditada creara y mantuviera las condiciones estructurales y normativas para la adecuada operación del fondo; actuaran conforme a una cultura de servicio orientada al logro de resultados, alcanzar las metas institucionales y administrar los recursos del FONDEN atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía y transparencia, en incumplimiento de la Ley General de Protección Civil; del Reglamento de la Ley General de Protección Civil y, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Asimismo, en 2019, la SHCP no acreditó su participación en conjunto con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para determinar las medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de los objetivos en la contribución de los recursos otorgados por el FONDEN para atender las afectaciones provocadas por un fenómeno natural, en incumplimiento del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

También, se determinó que es necesario actualizar la Ley General de Protección Civil y su reglamento, en términos generales y particulares, con el propósito de incluir actos jurídicos y responsables para prevenir y atender lo correspondiente a fenómenos sanitarios ocasionados por la acción patógena de agentes biológicos que afectan a la población mexicana causando la alteración de su salud o la muerte, como son las pandemias, a fin de que cumpla con el alcance y el objetivo del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

Respecto de la verificación de las solicitudes de recursos, la SHCP no acreditó contar con las solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por los



fenómenos naturales ni disponer de un procedimiento y plazo preciso para verificar que dichas solicitudes incluyeron lo dispuesto en la normativa, en incumplimiento de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y, en el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En cuanto a la determinación en la asignación de recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales, la SHCP no demostró cómo la operación del FONDEN mediante el Fideicomiso 2003 FONDEN contribuyó a un mejor cumplimiento de sus objetivos y control en la economía de los recursos públicos otorgados; tampoco acreditó que implementó mecanismos y procedimientos para establecer los porcentajes de apoyo de la infraestructura pública no asegurada ni comprobó que los haya fijado conforme a lo dispuesto en la normativa, en incumplimiento del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control.

En 2019, el Comité Técnico autorizó 27 solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por 5,474,711.1 miles de pesos; sin embargo, del total de solicitudes autorizadas, 9 correspondieron a eventos ocurridos en 2019 y 18 a 2018, las cuales se presentaron extemporáneamente; además, los apoyos autorizados por la SHCP para los Gastos de Evaluación de Daños (GED)<sup>35/</sup> y Apoyos Parciales Inmediatos (API)<sup>36/</sup> por 851,053.9 miles de pesos, carecieron de disposiciones claras y precisas para efectuar su regularización, ya que no se acreditó la información relativa a su economía y los resultados de su aplicación, en incumplimiento del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Asimismo, la SHCP no demostró disponer de criterios y mecanismos de control para determinar y aprobar los porcentajes de recursos para la ejecución de obras y acciones de reconstrucción de infraestructura estatal con cargo al Fideicomiso 2003 FONDEN, por lo que la dependencia, siendo integrante del Comité Técnico, no promovió acciones de control en la autorización de los recursos, en incumplimiento del Tercer Convenio Modificatorio al

---

<sup>35/</sup> Artículo 11, párrafo quinto, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se indica que las dependencias y entidades federales responsables de cada sector afectado, podrán solicitar recursos a la Unidad de Política, con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños que realicen desde la ocurrencia del Desastre Natural hasta la fecha de la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños.

<sup>36/</sup> Artículo 5, fracción I, del **Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de diciembre de 2010, se establece que los Apoyos Parciales Inmediatos se refieren a los recursos para la ejecución de acciones emergentes, así como los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, tales como el restablecimiento de las comunicaciones, los servicios básicos, la limpieza inmediata, remoción de escombros y todo aquello que coadyuve a la normalización de la actividad de la zona afectada.

Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”); del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Referente a los informes trimestrales sobre la economía de los recursos del FONDEN, la SHCP proporcionó 49 informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros presentados por las dependencias y entidades federales por sector afectado, en 2019. De ellos, 38 informes correspondieron a los remitidos en ese año y 11 a 2020, lo que significó 23 menos de los 61 que debieron presentar las instancias ejecutoras ante el Comité Técnico; además, éstos no contienen información relativa a la descripción y ubicación de cada obra y acción, así como las variaciones e incumplimientos en ese avance respecto de los programado, en contravención de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; del Tercer Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”) y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Por lo que se refiere a la contribución en la reconstrucción y restitución de los bienes afectados por los fenómenos naturales, la SHCP no demostró que los bienes afectados recuperaran las condiciones operativas similares a las que prevalecían antes del desastre ocasionado por el fenómeno natural—ni acreditó que en los trabajos de reconstrucción o restitución se incluyeron medidas de mitigación para daños futuros mediante normas de diseño o construcción que reduzcan la vulnerabilidad de la población ante futuras amenazas, lo que impidió establecer acciones para prevenir, reducir y controlar el riesgo de desastres en la población, en incumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; del Tercer Convenio Modificadorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 “Fondo de Desastres Naturales”); de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

La SHCP presentó deficiencias en la asignación de los recursos destinados al Pp N001, ya que no acreditó contar con mecanismos y procedimientos que permitan comprobar que la asignación inicial por 3,644,000.0 miles de pesos al Pp N001, en el PEF 2019 contribuiría en el cumplimiento de sus objetivos y que los recursos del programa se hubiesen diseñado con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, en incumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En la economía de los recursos del Fideicomiso 2003 FONDEN, en 2019, la SHCP no acreditó la diferencia de 55,307.1 miles de pesos entre los 17,339.0 miles de pesos comprobados por

la dependencia, mediante la factura núm. MNND-14649224 emitida por el Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero del 25 de septiembre de 2020, y los 72,646.1 miles de pesos reportados en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre 2019, con motivo de la solicitud de la Secretaría de Marina por un importe total de 3,986,000.0 USD para efectuar el mantenimiento a un helicóptero Mi-17, versión transporte de personal, carga y ambulancia ni promovió la rendición de cuentas en relación con el servicio del mantenimiento de dicho helicóptero, en incumplimiento de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, el FONDEN fue constituido como un instrumento para asegurar la disponibilidad financiera después de la ocurrencia de un desastre natural y, con ello, financiar la reconstrucción o restitución de la infraestructura pública federal y estatal afectada, sin comprometer el presupuesto existente ni el cumplimiento de metas y objetivos de los programas públicos aprobados; sin embargo, en 2019, la SHCP, como uno de los principales operadores del Fondo de Desastres Naturales, no demostró el cumplimiento del objetivo para el que fue creado ese instrumento financiero, respecto de contribuir a la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales, lo que denota que se restringió a ser un vehículo para otorgar recursos sin que se le dé seguimiento oportuno, lo que imposibilita evaluar su eficacia como instrumento para mitigar los efectos ocasionados por un fenómeno natural y, por tanto, su desempeño en la implementación de la GIR y el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, ya que la dependencia no acreditó que los recursos otorgados se erogaron con eficacia al no evidenciar el avance en la recuperación de las condiciones similares que prevalecían antes del desastre ni con eficiencia, debido a la falta de objetivos, estrategias y líneas de acción en la materia; la desactualización del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y sus lineamientos de operación específicos; a las deficiencias en la verificación y asignación de recursos a las solicitudes de apoyo, la supervisión y evaluación en los avances físicos y financieros de las obras y acciones de reconstrucción o restitución, así como en el seguimiento respecto de su uso y destino.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, podrán modificar y perfeccionar la operación del Fondo de Desastres Naturales o del mecanismo que se diseñe para la atención de los desastres ocasionados por los fenómenos naturales, mediante el Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, sus lineamientos específicos y la normativa que se implemente para esos efectos, para definir, en todos los casos que se requiera, a las unidades responsables de las actividades que enmarcan el funcionamiento del fondo; los procedimientos y plazos específicos, así como las gestiones necesarias que permitan evaluar e informar sobre la contribución de los recursos públicos otorgados para reconstruir o restituir los bienes afectados por fenómenos naturales y sus efectos en la población que se atiende, a fin de garantizar la administración de los recursos con base en resultados, evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos y los resultados alcanzados, así como el desempeño de las acciones en materia de la Gestión Integral de Desastres y la Protección Civil, en un marco de transparencia y rendición de

cuentas y, con ello, atender los principios de eficacia y eficiencia necesarios para disponer de la normativa que permita prevenir y reducir el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres mediante los recursos del FONDEN o del instrumento que se determine para esa atención.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

***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.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la SHCP, mediante el oficio núm. 710/DGAIS/0832/2020 del 29 de septiembre de 2020, presentó las argumentaciones y la documentación siguientes:

Resultado número 2 “Verificación de las solicitudes de recursos para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales”

La SHCP manifestó que “una vez recibida por parte de la dependencia federal la solicitud de recursos, el diagnóstico de obras y acciones y demás información que señalan los lineamientos, la DGGR,<sup>37/</sup> con base en la información recibida deberá elaborar la solicitud global de recursos y presentarla ante la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), en la que se incluirá su opinión respecto a si las solicitudes se ajustan a los contenidos previstos por las Reglas y Lineamientos”.

Resultado número 4 “Informes trimestrales sobre la economía de los recursos del FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales”

---

<sup>37/</sup> Dirección General para la Gestión de Riesgos (DGGR) adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC).

La dependencia manifestó que “en la Cuarta Sesión Ordinaria de 2019, el Cuerpo Colegiado mediante el Acuerdo SO.IV.62/2019 del 29 de octubre de 2019, dio a conocer a las dependencias y entidades federales los formatos actualizados para la presentación de los informes antes mencionados. Las instancias responsables de la gestión, administración y operación de las obras y acciones autorizadas corresponden a las dependencias señaladas en el numeral 24 de los Lineamientos. Con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la entrega de los reportes, en el contrato del Fideicomiso FONDEN se establece que, al Secretario de Actas, quien es un servidor público de parte del fiduciario, le corresponde integrar la carpeta dentro de los plazos establecidos para realizar en tiempo y forma las convocatorias para sesiones ordinarias y extraordinarias, según sea el caso. Asimismo, una vez que la dependencia federal le presenta el informe trimestral al Cuerpo Colegiado, el Secretario de Actas emite la constancia de acuerdo, en donde el Comité Técnico recibe y aprueba el informe proporcionado”.

Resultado número 6 “Asignación y economía de los recursos otorgados mediante el FONDEN para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales”

La SHCP señaló que “se presentan las justificaciones por sector: las diferencias identificadas se deben a la variación del tiempo entre la autorización y regularización de los recursos de carácter Apoyo Parcial Inmediato (API) y Gastos de Evaluación de Daños (GED), toda vez que estos apoyos se comprometen en el momento que la institución fiduciaria le notifica al sector que la solicitud fue autorizada y son regularizados en la siguiente sesión, en el entendido que se tratan de recursos para acciones urgentes y prioritarias. Por lo anterior, se informa que las solicitudes autorizadas a finales de 2018 se regularizaron mediante el acuerdo SE.I.27/2019 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2019. No obstante, dichas autorizaciones forman parte de la Cuenta Pública de 2018. De la misma forma, los API y GED que fueron regularizados mediante acuerdo SE.I.03/2020 de la Primera Sesión Extraordinaria de 2020, corresponden a compromisos adquiridos con los sectores a finales de 2019, por lo que forman parte de los recursos reflejados en la Cuenta Pública de ese año”.

Resultado número 7 “Rendición de cuentas”

La SHCP manifestó que “[...] la cantidad de 14,675.5 mdp reportada en la Cuenta Pública 2019, Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, así como en el Primer Informe de Gobierno, corresponde a las autorizaciones realizadas por el Comité Técnico del FONDEN durante el ejercicio fiscal 2019, las cuales se transforman en compromisos para el Fideicomiso No. 2003”. [sic]

“En cuanto a la diferencia por 288.1 mdp señalada [...] se precisa que lo reportado en el documento de Información sobre Fideicomisos, Mandatos y Análogos que no son entidades, corresponde a los pagos realizados por la institución fiduciaria durante el ejercicio fiscal 2019, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Comité Técnico del Fideicomiso No. 2003, misma que asciende a 14,387.4 mdp. Por lo antes expuesto, es natural que exista una diferencia entre las nuevas autorizaciones y los egresos del fideicomiso toda vez que representan distintos conceptos”.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que, en 2019, la SHCP elaboró o modificó la normativa que regula la atención de los bienes afectados por fenómenos naturales al participar en la determinación de medidas que deban instrumentarse para lograr un mejor cumplimiento de objetivos, mediante los recursos provenientes del FONDEN, a fin de prevenir y reducir el grado de exposición a las amenazas y la vulnerabilidad a los desastres.
2. Comprobar que, en 2019, la SHCP verificó que las solicitudes de recursos presentadas por la Dirección General del FONDEN cumplieron con lo establecido en la normativa relacionada con la atención de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales.
3. Constatar que, en 2019, la SHCP autorizó y determinó con base en criterios y procedimientos, la asignación de recursos para atender los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales.
4. Verificar que, en 2019, las instancias ejecutoras presentaron ante la SHCP los informes trimestrales sobre los avances físicos y financieros de las obras y acciones de reconstrucción de la infraestructura pública, reportando que los recursos otorgados mediante el FONDEN se aplicaron a los fines autorizados y conforme a la normativa vigente.
5. Evaluar que, en 2019, la SHCP acreditó que los recursos otorgados mediante el FONDEN contribuyeron en la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por fenómenos naturales, a fin de recuperar las condiciones que prevalecían antes del desastre natural.
6. Comprobar que, en 2019, la asignación y la economía de los recursos otorgados, mediante el FONDEN, para la reconstrucción o restitución de los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales se realizó con base en los criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, y conforme a lo establecido en la normativa aplicable.
7. Verificar la suficiencia de los resultados y montos reportados en los documentos de rendición de cuentas respecto de la implementación de los recursos públicos destinados para atender los bienes afectados por la ocurrencia de fenómenos naturales, en 2019.

### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las direcciones generales Adjunta Fiduciaria, así como de Planeación y Contraloría del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito.

---

### *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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Pár. primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Arts. 1, Pár. segundo; 4, Pár. segundo; 11, Pár. tercero; 25, Pár. segundo; 45, Pár. primero y 57.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: Arts. 6 y 7, Fracs. V y VI.
4. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. segundo, Tít. segundo, Cap. I, Disposición 9, Normas tercera, Principio 10, Elementos 10.01. y 11.02., y cuarta, Principio 13, Elemento 15.08.
5. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 214, Pár. quinto.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: del Marco Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Apartado II. Resultado previsto y objetivo, Numeral 17; de la Ley General de Protección Civil, Art. 63, Pár. primero; del Reglamento de la Ley General de Protección Civil, Art. 99, Pár. primero; del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Art. 62, Fracs. VIII y XVIII; de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, Numerales 22, Pár. primero; 24, Pár. primero y quinto; 30 y 32; del Acuerdo por el que se reforma el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, Art. 22, Pár. primero; del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, Arts. 2, Pár. primero; 18 y 20; del Tercer Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago (Fideicomiso 2003 "Fondo de Desastres Naturales"), Cláusulas tercera, Pár. primero, y décima segunda, Pár. primero.

### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones*

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.