

## **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**

### **Programa de Infraestructura**

Auditoría de Desempeño: 2018-0-15100-07-0210-2019

210-DS

#### ***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 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar que los resultados de los subsidios otorgados para el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

#### **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***

El alcance temático de la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos, en 2018, en los procesos de diseño, coordinación, ejecución, seguimiento, evaluación y contribución del Programa presupuestario (Pp) S273 "Programa de Infraestructura", en términos del diseño de la política y del programa en materia de desarrollo territorial y urbano, de los proyectos que fueron beneficiados con subsidios para el desarrollo de infraestructura asociada con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el análisis del ejercicio de los recursos presupuestarios con cargo al Pp S273; los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el control interno y la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal 2018.

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 la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación respecto del diseño, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Infraestructura y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### ***Antecedentes***

En el artículo 2, fracción I, de la Ley General de Cambio Climático (LGCC), se establece que ese ordenamiento tiene por objeto garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

En el artículo 3, fracción IV, de esa ley, se define al cambio climático como la “Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables”. En la fracción II, se indica que la adaptación se refiere a las “medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficios”; y en la fracción XXVIII, se señala que la mitigación es la “aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero”.

En el artículo 7, fracción VI, inciso j, de ese ordenamiento jurídico, se indica que “son atribuciones de la federación [...] establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático [...] en [...] materia [...] de desarrollo regional y desarrollo urbano”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, se señala que el crecimiento económico del país sigue estrechamente vinculado con la emisión de compuestos de efecto invernadero, por lo que el costo económico del agotamiento y la degradación ambiental en México, en 2011, representó 6.9% del Producto Interno Bruto (PIB), según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que implica retos importantes para propiciar el crecimiento y el desarrollo económicos, a la vez de asegurar que los recursos naturales continúen proporcionando los servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar.

En el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 se estableció el objetivo 1. “Reducir la vulnerabilidad de la población y sectores productivos e incrementar su resiliencia y la resistencia de la infraestructura estratégica”.

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10, 20, 40, se menciona que el cambio climático se manifiesta en diversas transformaciones climáticas, como son el aumento

de la temperatura media global, modificaciones en el patrón de precipitaciones, alza del nivel del mar y reducción de la criósfera y modificaciones en los eventos climáticos a extremos, lo cual es consecuencia, entre otros elementos, de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se originan en diversas actividades antropogénicas.

El cambio climático, desde un enfoque económico, puede entenderse como una externalidad negativa que requiere la instrumentación de un conjunto de políticas públicas que permitan atender sus causas y consecuencias. Ello destaca la importancia de diseñar e instrumentar diversas estrategias de política pública que contribuyan a los procesos de adaptación al cambio climático y de mitigación de las emisiones de GEI.<sup>1/</sup>

En 1992, en el marco de la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, Brasil, México se adhirió a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que en su artículo 2 definió como objetivo: “Lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático [...]”.

En la Convención de las Partes (COP-3) integrantes de la CMNUCC, realizada en 1997 en Kyoto, Japón, se redactó el Protocolo de Kyoto, en el que se estableció una estructura general para los esfuerzos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático, la cual consistió en crear dos grupos, el “Anexo I Países desarrollados y países en transición a una economía de mercado”, con el compromiso que de 2008 a 2012 redujeran, en promedio, 5.0% los volúmenes de emisiones de GEI respecto de sus niveles de 1990; y el Anexo I Países subdesarrollados, en el que se incorporó México, los cuales no establecieron compromisos de reducción de emisiones, sólo un acuerdo para desarrollar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) y emitir comunicaciones nacionales sobre la emisión de los GEI.

Además, se establecieron compromisos para todas las partes, incluyendo los países del “No Anexo I Países Subdesarrollados”, como el caso de México que consistieron, entre otros, en formular programas nacionales con medidas de mitigación. En ese año, con el apoyo de la Agencia para la Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos (EPA), por sus siglas en inglés, México emitió la Primera Comunicación de emisiones de GEI, en cumplimiento de los compromisos de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En 1997, se estableció en México el Comité Intersecretarial para el Cambio Climático, bajo la coordinación, en ese entonces, de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en tanto que en 1998 México firmó el Protocolo de Kyoto y lo ratificó en 2000, por lo que asumió los compromisos adquiridos mediante el protocolo y la CMNUCC.

---

<sup>1/</sup> Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe, estudios del cambio climático en América Latina, CEPAL, Naciones Unidas y Unión Europea, diciembre de 2015.

En 2005, se publicó el decreto que instituyó una primera versión de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), conformada por cinco grupos de trabajo, presidida por la actual Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con el objetivo de “coordinar [...] las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), relativas a la formulación de las políticas nacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la promoción del desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México [...]”.

En el artículo 4, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se mandata que “toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. También se determina que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y que éste “llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.

En 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Cambio Climático, en la que se establecieron las competencias y atribuciones en los tres órdenes de gobierno, así como los principios, instrumentos básicos y objetivos para la política nacional en materia de cambio climático, entre los que destaca promover el desarrollo sustentable, así como la protección y el derecho a un medio ambiente sano mediante la mitigación de emisiones, con políticas y programas que fomenten la transición a una economía sustentable, competitiva y de bajas emisiones en carbono.

En 2015, los 193 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) firmaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales se formuló el número 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”.

Como resultado, el Ejecutivo Federal estableció la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10, 20, 40, como el instrumento de planeación que define la visión de largo plazo y que además rige y orienta la política nacional con una ruta a seguir que establece prioridades nacionales de atención y define criterios para identificar las prioridades regionales.

De la LGCC se derivó el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, el cual se integra de 199 líneas de acción y 10 indicadores, y se establecieron los conceptos de adaptación como las medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos; y la mitigación como la aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

El 2 de enero de 2013 se creó la SEDATU y se le dotó de atribuciones para atender el desarrollo urbano con criterios uniformes respecto de la planeación, control y crecimiento con calidad

de las ciudades y zonas metropolitanas del país. Por ello, en 2016, la dependencia implementó el Programa de Infraestructura, que se integró por cinco programas presupuestarios, mediante los cuales se entregaron subsidios por medio del ramo administrativo 20 “Desarrollo Social”: S048 “HÁBITAT”, S256 “Fomento a la Urbanización Rural”, S175 “Rescate de Espacios Públicos”, S253 “Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales” y S216 “Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias”.

El Programa de Infraestructura se creó con una visión transversal para fomentar entornos seguros, sostenibles, incluyentes y sustentables por medio de la disminución de las carencias de calidad y los espacios en la vivienda, así como el acceso a los servicios básicos con el objetivo cumplir con el derecho a la ciudad<sup>2/</sup>.

En el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se dispuso que en “los Anexos [...] 16 [...] de este Decreto, comprenden los recursos para la atención de [...] la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. [...] Dichos recursos deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo”. En ese anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios por un monto de 61,457,820.0 miles de pesos, de los cuales, la ASF revisó 22 (40.0%) programas, con el mayor monto de recursos asignados en el mismo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, por medio del Pp S273 “Programa de Infraestructura” operado por la SEDATU, objeto de la presente auditoría, se aprobó un presupuesto de 1,086,187.4 miles de pesos, que representaron 1.8% del total aprobado en la estrategia transversal, con el objetivo de otorgar subsidios para promover el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En el capítulo 2, de los objetivos, numeral 2.1., de las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018, se estableció como objetivo general del Pp “contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las Zonas de Actuación del Programa a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda”, mediante la ministración de subsidios.

De acuerdo con el artículo 2, fracción LII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios se definen como las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación que, mediante las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

---

<sup>2/</sup> Se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos, vulnerables y desfavorecidos.

Para 2018, la SEDATU definió como problema público por atender con el Programa de Infraestructura “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad permanecen en situación de carencia por acceso a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda”.

Con la fiscalización del Programa presupuestario S273 “Programa de Infraestructura”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, se verificó que en 2018, ésta presentó deficiencias en el diseño de la política de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático; no se coordinó en la operación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; y tampoco dio seguimiento ni evaluó los resultados en el otorgamiento de subsidios, por lo que desconoció los efectos de éstos en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tal como se presenta en los 14 resultados siguientes.

### **Resultados**

#### **1. *Diseño de la política de desarrollo territorial y urbano y su correspondencia con la política de mitigación del cambio climático***

En la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se precisó como principio de la política nacional de desarrollo territorial y urbano, la coherencia, en términos de que esté acorde a los planes y políticas nacionales y a la sustentabilidad ambiental, referente a la promoción del uso racional de los recursos para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones; y en la Ley General de Cambio Climático se estableció la responsabilidad del Gobierno Federal de formular y conducir la política de cambio climático.

A fin de atender ese mandato, se establecieron el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; los programas sectoriales de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, y Especial de Cambio Climático 2014-2018; así como la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, mismos que fueron contrastados, con el propósito de determinar la congruencia en el diseño de la política analizada.

Como resultado del análisis de los documentos de la planeación nacional y sectorial, la ASF identificó el diseño de 9 componentes fundamentales en la operación de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático: 1) Planeación territorial, 2) Ordenamiento territorial, 3) Coordinación, 4) Desarrollo urbano sustentable, 5) Movilidad urbana sustentable, 6) Edificación sustentable, 7) Reducción de contaminantes atmosféricos, 8) Instrumentos financieros con enfoque climático, 9) Procesos de medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación de acciones de cambio climático.

En cuanto a la congruencia en el diseño de los componentes que integraron la política nacional de desarrollo territorial y urbano, se identificó una secuencia lógica en los primeros

8, los cuales pudieron ser asociados con algún objetivo, estrategia o línea de acción del PROSEDATU 2013-2018, documento de planeación sectorial en materia de desarrollo urbano.

En ese documento sectorial no se identificó el diseño de un objetivo, estrategia o línea de acción para el componente sobre procesos de medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación de acciones de cambio climático, por lo que la autoridad desconoció si las acciones que reportó como adaptación y mitigación tuvieron algún efecto sobre la estrategia transversal analizada.

En cuanto al componente de edificación sustentable se identificaron deficiencias, ya que sólo se diseñó la estrategia 3.2. “Orientar el financiamiento para la vivienda digna y sustentable con criterios territoriales que promuevan la densificación” únicamente para el rubro de vivienda; sin embargo, no se le vinculó con una línea de acción para esbozar cómo se plantearía contribuir a la misma.

La ASF considera un diseño incompleto de la política pública, ya que en el PROSEDATU 2013-2018 no se consideraron objetivos, estrategias, ni líneas de acción para la medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación de acciones de cambio climático que permitieran determinar la contribución en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. V-510-UPAIS/0186/2019 del 5 de marzo de 2019, que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura, no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental que degrada los hábitat, afecta los ecosistemas y origina cambios que directa o indirectamente son producidos por la actividad humana, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano diseñe y establezca objetivos, metas y líneas de acción en el Programa de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2019-2024 para incluir instrumentos de medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación de acciones de cambio climático, a efecto de que ese documento de planeación sea congruente con todos los objetivos de nivel superior de la estrategia transversal evaluada y posibilite evaluar su alineación, en cumplimiento de los artículos 3, párrafo segundo, y 21 bis, párrafo cuarto, de la Ley de Planeación, y del artículo 7, fracción VI, inciso j, de la Ley General de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **2. Atribuciones de la SEDATU para operar la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático**

En las leyes generales de Cambio Climático<sup>3/</sup>, y de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se fijaron las responsabilidades de la SEDATU para la articulación de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático.

Para determinar si el diseño normativo-institucional para la aplicación de la política fue adecuado, se contrastaron las disposiciones legales de esas dos leyes con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior y el Manual de Organización General de la dependencia.

Con la revisión, la ASF determinó que el diseño normativo para la instrumentación de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático estuvo alineado, ya que la SEDATU contó con el arreglo institucional para atender las responsabilidades conferidas en las leyes generales de Cambio Climático, del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en términos del diseño, coordinación, ejecución y seguimiento, debido a que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior y el Manual de Organización General de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se definieron las funciones y responsables para la atención de esos procesos, en términos de la elaboración de políticas y promoción de programas de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, el empleo de técnicas, sistemas y tecnologías sustentables, el desarrollo de infraestructura, estrategias de seguimiento y evaluación de programas, así como de la coordinación y concertación de acciones con las demás dependencias y entidades, que pudiesen contribuir a la atención del problema público.

Sin embargo, al no existir un reglamento específico de la Ley General de Cambio Climático para los componentes de adaptación y mitigación, la ASF considera que no se han establecido con precisión los mecanismos para la articulación de la política evaluada por los entes públicos responsables.

En el transcurso de la revisión, se identificó que derivado del cambio de administración en el Poder Ejecutivo Federal del 1 de diciembre de 2018 existe una reestructuración de las unidades administrativas de la secretaría, por lo que hay un área de oportunidad para la actualización del Reglamento Interior de la SEDATU (cuya última actualización fue en 2014), el Manual de Organización General (cuya última actualización se efectuó en 2015), así como los manuales de organización específicos de las Unidades Responsables de la instrumentación del Programa de Infraestructura en 2018: la Unidad de Programas de Apoyo a la

---

<sup>3/</sup> No obstante que se emitió el Reglamento de la Ley General de Cambio Climático en Materia del Registro Nacional de Emisiones, no se ha publicado un reglamento para esa ley, a partir del cual se establezcan y precisen los mecanismos de instrumentación de la política de cambio climático.

Infraestructura y Servicios y las direcciones generales de Rescate de Espacios Públicos, y de Organización Social y Vivienda Rural; asimismo, existe una oportunidad de mejora en cuanto a la autorización, validación y registro de los manuales de procedimientos de esas unidades.

2018-0-15100-07-0210-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, defina en los instrumentos normativos reglamentarios y organizacionales, las funciones y responsables de la SEDATU para la implementación, operación y evaluación de las acciones que contribuyan a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático que dispone la Ley General de Cambio Climático, en atención del artículo 7, fracción VI, inciso j, de la Ley General de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-15100-07-0210-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano actualice su Reglamento Interior y su Manual General de Organización y los específicos, y que autorice, valide y registre sus manuales de procedimientos, a efecto de que disponga de los instrumentos legales vigentes para la articulación y operación interna de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático, en cumplimiento del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**3. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Respecto de la clasificación y estrategia programática conferida en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, el Programa presupuestario S273 “Programa de Infraestructura” dispuso de una Matriz de Indicadores para Resultados para una modalidad S “Sujetos a Reglas de Operación”, para la ministración de recursos por medio de subsidios enfocados en el desarrollo de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda, a fin de contribuir a mejorar las condiciones de habitabilidad de los hogares ubicados en las zonas de actuación del Programa presupuestario.

En relación con la determinación del problema público, en el diagnóstico del Pp S273 se señaló la falta o deficiencia en núcleos de población de infraestructura básica, infraestructura complementaria y equipamiento urbano como factores que contribuyen al problema que el Gobierno Federal atendería con la implementación del Programa de Infraestructura; sin embargo, no se identificó el enfoque transversal en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a la construcción del árbol del problema del Programa de Infraestructura, se definió como problema público “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad

permanecen en situación de carencia por acceso a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda”, para lo cual la dependencia formuló el Programa presupuestario S273 con el propósito de que los hogares con déficit superaran esa situación identificada por medio de tres elementos: 1) desarrollo de proyectos de infraestructura básica y complementaria, 2) equipamiento urbano y 3) mejoramiento de la vivienda, mismos que son congruentes con los objetivos de nivel Componente de la MIR y con las vertientes de intervención de las reglas de operación del Pp.

Se verificó que al ser un programa dotado de recursos a través del Anexo 16 del PEF 2018, debió disponer de un enfoque transversal; sin embargo, no se identificó la diagramación de las causas ligadas a los efectos de la problemática asociada con el cambio climático en la construcción del árbol de problema.

Respecto del análisis de la lógica vertical y horizontal, éstas se consideran adecuadas, dado que los objetivos y los indicadores que integran los niveles Fin, Propósito, Componente y Actividad guardan una congruencia lógica en relación con la causa-efecto existente entre ellos, mediante los cuales se focaliza el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda, en congruencia con las vertientes de operación del programa.

Sin embargo, no se identificaron los elementos siguientes:

- Objetivos, indicadores ni metas referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático vinculados con la estrategia transversal del Anexo 16 del PEF. Al respecto, la dependencia indicó que para el ejercicio fiscal 2019 el programa S273 “Programa de Infraestructura” desapareció, y en sustitución se creó el programa núm. S273 “Programa de Mejoramiento Urbano” (PMU), con la revisión de la MIR de ese Pp de 2019, tampoco se identificaron objetivos, indicadores o metas referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático vinculados con la estrategia transversal.
- Un indicador de nivel Propósito a partir del cual la secretaría diera seguimiento de la atención del problema público que dio origen al Programa de Infraestructura, en términos de que los hogares con déficit en condiciones de habitabilidad eliminaran su carencia a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda, en cuyo diagnóstico del Pp S273 se estimó en 2,344,664 hogares.

Por lo anterior, la ASF considera que la SEDATU no dispuso de un mecanismo de diseño, seguimiento y evaluación de la contribución del Programa de Infraestructura y del ejercicio de sus recursos en el cumplimiento de los objetivos de la estrategia transversal de cambio climático de la cual formó parte.

Como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU señaló que en 2019 el Pp 273 “Programa de Mejoramiento Urbano” tiene comprometido un

Aspecto Susceptible de Mejora (ASM) "Revisión del diagnóstico", por lo que en la construcción del árbol del problema incluirá el enfoque transversal en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, realizando para ello la diagramación de la causas ligadas a sus efectos.

En cuanto al diseño de objetivos, indicadores y metas referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la dependencia señaló que la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios gestionó ante la Dirección General de Programación y Presupuestación (DGPP) la apertura del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), a efecto de incluir el objetivo, indicador y meta referente a la contribución de la secretaría a la atención de la estrategia transversal por medio de la implementación del Pp S273 "Programa de Mejoramiento Urbano".

En relación con la formulación de un indicador de nivel Propósito de partir del cual la secretaría dé seguimiento a la atención del problema público que dio origen al Pp S273 "Programa de Infraestructura" en 2018, ésta precisó que se encuentra en proceso de elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2019-2024, por lo que la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios gestionará, ante la Unidad de Políticas, Planeación y Enlace Institucional, la integración de un indicador a partir del cual la dependencia dé seguimiento del problema público que dio origen al Pp S273 "Programa de Mejoramiento Urbano".

Sobre el particular, las observaciones de las deficiencias detectadas prevalecen, en tanto la SEDATU no acredite los cambios que señala en la Matriz de Indicadores de Indicadores para Resultados del Programa de Mejoramiento Urbano y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2019-2024.

Como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/01046/2019 del 9 de septiembre de 2019, la SEDATU proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Mejoramiento Urbano del ejercicio fiscal 2020 en la cual se consigna el indicador de nivel Componente "Porcentaje de acciones que contribuyen a la adaptación y/o mitigación de los efectos del cambio climático apoyadas", a partir del cual la dependencia pretende medir las gestiones asociadas a la estrategia transversal de cambio climático ejecutadas respecto de las programadas, por lo que se trata de un indicador de gestión; el ente fiscalizado informó que dicha MIR se registró en el PASH, por lo que está en proceso de validación y autorización. Por lo anterior, en tanto la MIR no sea publicada en el apartado correspondiente del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2020 con los respectivos cambios, la observación persiste.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incorpore la relación causa-efecto del problema asociado con el cambio climático en el diagnóstico y en el árbol del problema del Programa presupuestario S273 "Programa de Mejoramiento Urbano", a efecto

de sustentar la relación entre el problema específico que atiende el programa y su contribución en la atención del problema en materia de cambio climático, ya que se le asignaron recursos presupuestarios para ese fin por medio del Anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, con el propósito de disponer de un enfoque transversal para el seguimiento de los recursos públicos, en atención del numeral V.1, Enfoques Transversales, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-15100-07-0210-07-005 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano formule objetivos, indicadores y metas referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático vinculados con la estrategia transversal del Anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S273 "Programa de Mejoramiento Urbano", a fin de que dé seguimiento y evalúe el resultado de las acciones implementadas en esa materia, de conformidad con el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-15100-07-0210-07-006 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano diseñe un indicador de nivel Propósito mediante el cual dé seguimiento a la atención del problema público que dio origen al Programa de Infraestructura, a efecto de contribuir a optimizar el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño, en atención del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**4. *Diseño de las reglas de operación***

Con el análisis del diseño de las reglas de operación del Pp S273, "Programa de Infraestructura" en 2018, conforme a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se constató que se atendieron 9 de los 10 elementos normativos, referentes a identificar con precisión a la población objetivo por región del país, en el caso particular del programa: municipios y alcaldías; la determinación de montos máximos por beneficiario con base en criterios redistributivos; el diseño de un mecanismo de distribución, operación y administración que asegurara el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros; la incorporación de mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitieran ajustar o cancelar los apoyos; la búsqueda de fuentes alternativas de ingresos para fortalecer la autosuficiencia del programa y reducir la cancelación de recursos por falta de fondos; la coordinación entre dependencias y entidades para evitar la

duplicidad de acciones en la ministración de recursos y la reducción de gastos administrativos; el diseño de un diagnóstico mediante el cual la dependencia se asegurase que la ministración de recursos a cargo del Programa de Infraestructura fuera el medio óptimo para alcanzar las metas planteadas; la temporalidad para la entrega de los subsidios, y la gestión de reportar trimestralmente el ejercicio y efecto de los recursos.

El criterio en cuyo diseño no se atendieron las disposiciones normativas en la materia se refieren a la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de subsidios, ya que la SEDATU no dispuso de mecanismos para medir el impacto económico y social de la implementación del Programa de Infraestructura en 2018.

El deficiente diseño de ese criterio en la Reglas de Operación del Programa de Infraestructura 2018 significó que la SEDATU no generó, ni dispuso de información pertinente para determinar si mediante la ministración de recursos vía subsidios logró los efectos sociales y económicos deseados en la población objetivo, referentes a que a los hogares que presentasen déficit en condiciones de habitabilidad superaran esa situación a través del desarrollo de infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda, conforme al árbol de objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S273.

Referente a la estrategia transversal de cambio climático, se identificó que en las reglas de operación del Programa de Infraestructura 2018, la SEDATU no diseñó los mecanismos que le permitieran dar seguimiento y evaluar el impacto de la ministración de recursos en los proyectos que se reportaron asociados a la adaptación y mitigación de los efectos de cambio climático, por lo que el diseño de ese documento no fue útil para evaluar o dar seguimiento a los efectos de sus acciones en materia de cambio climático.

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. V-510-UPAIS/0186/2019 del 5 de marzo de 2019, que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental que degrada los hábitat, afecta los ecosistemas y origina cambios que directa o indirectamente son producidos por la actividad humana, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La secretaría indicó que para el ejercicio fiscal 2019 el programa S273 “Programa de Infraestructura” desapareció, y se creó el programa S273 “Programa de Mejoramiento Urbano”, a cargo de la misma Unidad Responsable (UR) que operó la Programa de Infraestructura en 2018: 510 Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios.

Como resultado del análisis de Reglas de Operación del Programa de Mejoramiento Urbano para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de ese año, la ASF identificó que las deficiencias detectadas en la fiscalización de la Cuenta

Pública 2018 prevalecen en las Reglas de Operación correspondientes al ejercicio fiscal 2019, debido a que no se consideraron mecanismos para la evaluación de los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de subsidios, ni se incluyeron criterios para dar seguimiento y evaluar el impacto de las acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU instruyó a la Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios a que en el diseño de las Reglas de Operación del programa S273 “Programa de Mejoramiento Urbano” de los ejercicios fiscales subsecuentes, se atiendan los criterios normativos del artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; por lo anterior, en tanto no se rediseñe ese documento mediante el cual se cumplan los lineamientos de dicha ley y se incorpore el componente de la estrategia transversal de cambio climático, la observación persiste.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incorpore en las reglas de operación del Programa de Mejoramiento Urbano los mecanismos que le permitan obtener información, evaluar y dar seguimiento a la asignación y aplicación de subsidios, a efecto de que disponga de elementos para determinar su contribución a la atención de los objetivos de ese programa y a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, de conformidad con los artículos 2, fracción XLV, y 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **5. Coordinación de la SEDATU en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático**

Con la información y documentación proporcionada por la SEDATU, se verificó que mediante el oficio núm. I.100.A.064/OS/2016 del 26 de abril de 2016, el titular de la dependencia designó al titular de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda como el responsable de coordinar y dar seguimiento permanente a los trabajos de la comisión; sin embargo, la secretaría no acreditó los planes de trabajo de la unidad administrativa que fungió como la encargada de dar seguimiento en 2018 a los grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC).

Con la información disponible en el sitio web de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se identificó que en la Primera Sesión Ordinaria del 26 de enero 2018, se aprobaron las líneas de acción para formular e instrumentar las políticas nacionales para la mitigación y la adaptación al cambio climático como parte del Programa de Trabajo de la CICC 2018, documento en el que se establecieron como principales metas la conclusión de las líneas de acción y actividades comprometidas por cada dependencia en el Programa Especial de

Cambio Climático 2014-2018, así como la aprobación del Informe de Actividades de la CICC, periodo 2013-2018. En esa sesión, se estableció un cronograma de trabajo con actividades, responsables y plazos de cumplimiento; sin embargo, dicho programa no se encuentra firmado por los participantes del pleno de referida comisión.

Se identificó que en el Programa Anual de Trabajo de la CICC 2018 se estableció un calendario de sesiones programadas para 2018, en el que se programaron dos reuniones: una en el primer trimestre y otra para el tercero; sin embargo, no se acreditó que las sesiones en comento se llevaran a cabo, ya que la dependencia no acreditó las actas correspondientes.

La SEDATU no acreditó que se coordinó con los integrantes del pleno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático en 2018, ni el soporte de los argumentos expuestos en su documento de trabajo “Acciones de la SEDATU frente a los efectos del cambio climático”, por lo que no se pudieron evaluar los resultados de la coordinación, sus efectos en la política nacional en materia de cambio climático, ni los retos de los años subsecuentes, referentes al ordenamiento territorial con un enfoque de sustentabilidad, por lo que la operación de la política por parte de la secretaría se realizó de manera inercial y se ejercieron recursos sin conocer sus efectos en los ámbitos medioambiental, social y económico, lo que contribuyó a su vez a un retroceso o estancamiento en los componentes de adaptación y mitigación.

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. V-510-UPAIS/0186/2019 del 5 de marzo de 2019, que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura, no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental que degrada los hábitat, afecta los ecosistemas y origina cambios que directa o indirectamente son producidos por la actividad humana, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

#### **2018-0-15100-07-0210-07-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano diseñe y establezca objetivos, metas, estrategias, asigne responsabilidades y tiempo de ejecución a sus unidades administrativas, a fin de que éstas se coordinen y contribuyan a las gestiones de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; y formule un mecanismo para que se dé seguimiento permanente y evalúe su participación en esa comisión, a efecto de que se asegure de la eficiencia del ejercicio de los recursos asignados por medio de la estrategia transversal de cambio climático del anexo 16 del PEF, en cumplimiento del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; y el artículo 7, fracción IV, del Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 2018-0-15100-07-0210-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano valide los actos administrativos asociados a su participación en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático mediante la firma autógrafa de la autoridad que los expide, a efecto de cumplir con los elementos y requisitos del acto administrativo, en atención de artículo 3, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **6. Solicitud, revisión y aprobación de proyectos de infraestructura**

Para 2018, la SEDATU reportó el otorgamiento de recursos a 566 proyectos asociados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático: 435 proyectos para la vertiente Infraestructura para el Hábitat; 71, para la vertiente Mejoramiento de la Vivienda, y 60, para la vertiente de Espacios Públicos y Participación Comunitaria.

- Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda

En esta vertiente no se acreditaron cuántas solicitudes se recibieron en el año. La dependencia señaló que los 435 de proyectos de infraestructura dispusieron de un Plan de Acción o Diagnóstico Municipal y se les asignó un número de expediente como mecanismo de aprobación de ministración de recursos federales, por parte de las oficinas centrales de la dependencia, y se emitieron los oficios de aprobación de obras y acciones, por parte de las delegaciones de la secretaría; no obstante, 10 de los 435 proyectos no se ajustaron al monto máximo de subsidio.

Como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU proporcionó las actas de la segunda y la tercera sesión ordinaria del Comité de Validación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 del 22 de febrero y 5 de abril de 2018, respectivamente, documentos con los cuales se presentó el dictamen de viabilidad, análisis técnico y normativo para la autorización de los 10 proyectos en los que se rebasaron los montos máximos establecidos en las reglas de operación de ese programa.

Mediante el oficio núm. IV.400.UAF/00737/2019 del 9 de julio de 2019, la SEDATU proporcionó notas explicativas, oficios de propuesta de proyectos de infraestructura, tarjetas de solicitud de validación y opinión normativa y técnica, oficios de asignación de expedientes y oficios de aprobación de obras de las vertientes de Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda.

Referente a la vertiente de Mejoramiento de la Vivienda, no se acreditó cuántas solicitudes se recibieron en el año y cuántas se aprobaron. Para el proceso de solicitud, se reportó que los 71 proyectos contaron con la Cédula de la Información de la Vivienda; respecto del proceso de revisión, la dependencia indicó que los 71 proyectos atendieron los criterios

técnico-normativos; y en el proceso de aprobación, se señaló que los 71 proyectos dispusieron de los oficios de asignación de expediente y de aprobación de obras y acciones respectivo.

Con la revisión de la documentación proporcionada, se identificó que no se acreditan los procesos de solicitud, revisión y aprobación de proyectos de infraestructura por carecer de la evidencia suficiente y competente de cada uno de los criterios establecidos como parte de la revisión técnica y legal que efectuó la secretaría conforme las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018; además, la dependencia informó que “existen algunos elementos, como el Plan de Acción, el Diagnóstico Municipal y la Cédula de Información de Vivienda que no está en condiciones de proporcionar, ya que su resguardo es responsabilidad de las instancias ejecutoras”; sin embargo, la ASF considera que la secretaría debe contar con un respaldo electrónico de toda la información que, por reglas de operación, sirve como insumo para evaluar y determinar la ministración de subsidios de conformidad con los principios de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por lo anterior, la observación persiste.

- Espacios Públicos y Participación Comunitaria

La dependencia informó que en el año de revisión recibió 468 solicitudes de otorgamiento de subsidios, de los cuales autorizó 201 (42.9%) de conformidad con su viabilidad técnica; de los cuales, 60 (29.9%) se relacionaron con la estrategia transversal de cambio climático. En cuanto al proceso de solicitud, se reportó que todos dispusieron de un expediente técnico; para el proceso de revisión, se indicó que 59 de los 60 proyectos atendieron los criterios técnico-normativos evaluados por la SEDATU, y 1 rebasó el monto máximo conferido en las reglas de operación; al respecto, como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU proporcionó el acta de la tercera sesión ordinaria del Comité de Validación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 del 5 de abril de 2018, documento con el cual se dictaminó la viabilidad técnica y normativa para la autorización del proyecto “Parque Jocotitlán”; en tanto que para el proceso de aprobación, se reportó que en los 60 proyectos se dispuso de un número de expediente y del oficio de aprobación respectivo.

Con el oficio núm. IV.400.UAF/00737/2019 del 9 de julio de 2019, la secretaría proporcionó la documentación de los procesos de solicitud, revisión y aprobación de los proyectos de infraestructura reportados como parte de la estrategia transversal de cambio climático para la vertiente Espacios Públicos y Participación Comunitaria, consistentes en expedientes técnicos, matrices de viabilidad técnica, oficios de propuesta y solicitud de inversión, mapas, oficios de asignación de expediente, oficios de aprobación de proyectos, así como oficios de solicitud de ministración y pago.

No obstante que la SEDATU indicó que despachó las solicitudes de otorgamiento de subsidios, hizo la revisión técnica y normativa de las mismas y las aprobó, no se incorporó el

componente transversal en materia de cambio climático para ninguna de las tres vertientes, por lo que no dio seguimiento ni evaluó el impacto del mismo.

La ASF determinó que no fue posible constatar en su totalidad el cumplimiento de los tres procesos evaluados: 1) solicitud, 2) revisión y 3) aprobación con la documentación soporte correspondiente, por lo que no fue posible corroborar que, en esas etapas previas a la ministración de subsidios, se cumplieron las disposiciones jurídicas aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La SEDATU no aclaró la irregularidad detectada, por lo que mediante el oficio núm. DGADPP/616/2019 del 16 de octubre de 2019, ésta se comunicó al Órgano Interno de Control en la dependencia, en términos de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 74, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2018.

#### **2018-0-15100-07-0210-07-010 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano clasifique y monitoree las solicitudes de los proyectos que relaciona con la estrategia transversal de cambio climático, lo que le permitiría contar con mecanismos de control de los procesos de revisión y aprobación de la ministración de recursos, a efecto de que disponga de información para el seguimiento de los recursos del anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación que le sean otorgados en los ejercicios fiscales subsecuentes, en cumplimiento del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **2018-0-15100-07-0210-07-011 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano modifique el esquema mediante el cual opera la ministración de subsidios, a efecto de que disponga de la evidencia documental que acredite la gestión adecuada y resultados de los procesos de solicitud, revisión y aprobación de recursos que asocie con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y fortalezca los mecanismos de control y supervisión en la ministración de subsidios, a fin de que disponga de las actas de entrega-recepción de los proyectos de infraestructura desarrollados, en atención del artículo 74, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## *7. Cumplimiento de los montos máximos de subsidios a proyectos de infraestructura respecto de los autorizados en las Reglas de Operación*

Se verificó que, en 2018, la SEDATU reportó el subsidio a 566 proyectos que asoció con el componente de cambio climático, de los cuales 435, fueron de la vertiente Infraestructura para el Hábitat, 60, para Espacios Públicos y Participación Comunitaria, y 71, para la vertiente Mejoramiento de la Vivienda.

- Infraestructura para el Hábitat

En esta vertiente, 425 proyectos se ajustaron al tabulador respectivo en concordancia con la tipología de obra a desarrollar, las cuales se centraron en la ampliación de infraestructura básica, construcción de calles integrales, Centros de Desarrollo Comunitario, y obras de accesibilidad, conectividad y movilidad, en tanto que los 10 restantes rebasaron en 295.2% los montos máximos permitidos; al respecto, la dependencia no acreditó que el Comité de Validación del Programa de Infraestructura aprobó la viabilidad de esos proyectos.

Como resultado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU proporcionó las actas de la segunda y la tercera sesión ordinaria del Comité de Validación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 del 22 de febrero y 5 de abril de 2018, respectivamente, documentos en los cuales se hace referencia a un dictamen de viabilidad, análisis técnico y normativo para la autorización de los 10 proyectos en los que se rebasaron los montos máximos establecidos, sin que la dependencia acreditara el dictamen referido.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/01133/2019 del 25 de septiembre de 2019, la SEDATU proporcionó la evaluación de proyectos institucionales extraordinarios, documentos en los cuales se dictaminó sobre su viabilidad al rebasar los montos máximos permitidos en las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018, de cuyo análisis se identificó que en los 10 proyectos que excedieron el monto del tabulador para la vertiente Infraestructura para el Hábitat, el Comité de Validación de la SEDATU señaló que “derivado de la revisión técnica, el expediente técnico de la obra está incompleto, es necesario complementarlo; la información presenta incongruencia en presupuesto, planos, volúmenes y precios [...]; sin embargo se considera que el proyecto [...] en principio es técnicamente viable realizando los ajustes pertinentes [...]”; o bien, que el expediente se debería complementar y unificar la información; no obstante, la dependencia no acreditó si se realizaron esas modificaciones solicitadas para autorizar la ministración de recursos, ni se acreditaron los anexos de las opiniones técnicas, por lo que la ASF no dispuso de la información suficiente y competente para determinar si la ministración de los recursos excedentes se realizó en cumplimiento de criterios técnicos y normativos.

- Espacios Públicos y Participación Comunitaria

En cuanto a los 60 proyectos de la vertiente, 59 (98.3%) se ajustaron al tabulador de 3,000.0 miles de pesos consignado en las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018; mientras que en 1 (1.7%) se rebasó ese monto por 10,959.4 miles de pesos (465.3% superior), del cual la secretaría no acreditó la aprobación del Comité de Validación para la ministración de recursos.

Con el oficio núm. IV.400.UAF/00927/2019 del 23 de agosto de 2019, la SEDATU proporcionó el acta de la tercera sesión ordinaria del Comité de Validación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 del 5 de abril de 2018, documento en el cual se hace referencia a un dictamen de viabilidad, análisis técnico y normativo para la autorización del proyecto “Parque Jocotitlán” en el que se superó el monto máximo establecido en las reglas de operación de ese programa, sin embargo, el ente fiscalizado no acreditó si el proyecto se modificó conforme el dictamen técnico, y tampoco se no se acreditaron los anexos, como son la memoria descriptiva, los planos del proyecto, el presupuesto, los números generadores, los análisis de precios unitarios, entre otros, por lo que la observación persiste.

- Mejoramiento de la Vivienda

Referente a los 71 proyectos de la vertiente, se identificó que todos los proyectos se ajustaron al tope máximo de 3.0 mil pesos por estufa ecológica otorgada con un rango que llegó hasta los 2.8 mil pesos por aparato doméstico.

No obstante, para ninguna de las tres vertientes se dispuso en su totalidad de los comprobantes emitidos en el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios, ni de las actas de entrega-recepción de los 566 proyectos reportados para el componente de cambio climático, a fin de corroborar si efectivamente se otorgaron los recursos que se consignaron en las bases de datos; esa deficiencia implicó un riesgo para asegurar que la ministración de recursos estuviera sujeta a los criterios establecidos conforme a las disposiciones aplicables de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Además, con la revisión de los SPEI y las actas de entrega-recepción de que dispuso la ASF, se identificaron inconsistencias entre esos documentos y las bases de datos de la dependencia, ya que los montos consignados en éstas difirieron de los señalados en esa documentación soporte.

Con el oficio núm. IV.400.UAF/00737/2019 del 9 de julio de 2019, la SEDATU proporcionó a la ASF una relación con actas de entrega-recepción y comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) asociados con las vertientes de Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda; no obstante, dicha información está incompleta por lo que no es suficiente para acreditar si efectivamente se otorgaron los recursos a los proyectos de infraestructura reportados por la dependencia, por lo que la observación persiste en tanto no se acredite en su totalidad las actas, así como la documentación justificativa y comprobatoria de los recursos ejercidos del anexo 16 del PEF 2018 mediante el Programa presupuestario S273 “Programa de Infraestructura”.

Además, el ente fiscalizado no acreditó si los 11 proyectos de infraestructura que excedieron los montos máximos conferidos en las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 se modificaron conforme el dictamen técnico, y no se acreditaron los anexos de las 11 opiniones, como son la memoria descriptiva, los planos del proyecto, el presupuesto, los números generadores, los análisis de precios unitarios, entre otros, por lo que la observación persiste.

La SEDATU no aclaró la irregularidad detectada, por lo que ésta se comunicó mediante el oficio núm. DGADPP/616/2019 del 16 de octubre de 2019 al Órgano Interno de Control en la dependencia, debido al incumplimiento de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 74, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano justifique las causas que motivaron la entrega de recursos a los proyectos de infraestructura superiores a los límites establecidos, a fin de que cuente con información oportuna y confiable sobre los criterios empleados para la ministración de recursos, en atención del artículo 74, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **8. Metas de los proyectos de infraestructura**

Se analizó la MIR del Programa de Infraestructura 2018 para precisar los indicadores que fueron útiles para reportar el cumplimiento de metas de los proyectos subsidiados que la SEDATU registró como parte de la estrategia transversal de cambio climático, así como las fichas técnicas de los indicadores y los que incluyó en la Cuenta Pública 2018 para informar sobre los resultados obtenidos.

Al respecto, se identificaron cinco indicadores de nivel componente en los cuales la secretaría reportó los resultados obtenidos en 2018 en cuanto a la entrega de subsidios: 1. Porcentaje de proyectos para el Mejoramiento del Entorno apoyados por el Programa de Infraestructura, 2. Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura básica en las zonas de actuación del programa, 3. Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura complementaria en las zonas de actuación del programa, 4. Espacios Públicos Intervenidos y 5. Porcentaje de acciones para el equipamiento de la vivienda apoyadas.

Se verificó que de esos indicadores, el de “Porcentaje de hogares atendidos con infraestructura básica en las zonas de actuación del programa”, reportó que se rebasó la meta en 0.55 puntos porcentuales; en los cuatro restantes se registró un cumplimiento superior al 90.0%, debido a causas imputables a las instancias ejecutoras.

En los cinco indicadores analizados se superó la meta por más del 90.0%, se detectó que en el de “Porcentaje de acciones para el equipamiento de la vivienda apoyadas” se informaron los resultados de los proyectos que la secretaría reportó como asociados con la estrategia transversal de cambio climático; sin embargo, no se diseñó la métrica para reportar en su totalidad las metas obtenidas en los 566 proyectos de infraestructura, por lo que ésta no llevó un control y seguimiento completo de los mismos. (Ver resultado núm. 3)

**9. Sistema de seguimiento para la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura**

Se verificó que en la MIR del Programa de Infraestructura 2018, se formuló el indicador de nivel Actividad “Porcentaje de visitas de verificación de proyectos y acciones” para dar seguimiento a las visitas de verificación física que la SEDATU efectuó en 2018 a los proyectos subsidiados para las tres vertientes del Programa de Infraestructura cuyo resultado superó la meta 11.43 puntos porcentuales, porque se reportó que en el cuarto trimestre se llevaron a cabo visitas extraordinarias, a fin de dar certeza de la conclusión de esos proyectos; sin embargo, no se lograron identificar objetivos, indicadores o metas que permitieran dar seguimiento a los proyectos asociados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático que la secretaría reportó a la ASF. (Ver resultado núm. 3)

**10. Contribución del Programa de Infraestructura a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático**

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. V-510-UPAIS/0186/2019 del 5 de marzo de 2019, que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental que degrada los hábitat, afecta los ecosistemas y origina cambios que directa o indirectamente son producidos por la actividad humana, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Como resultado de la auditoría, se comprobó que la SEDATU contó con las atribuciones para la instrumentación de la política nacional de desarrollo urbano en materia de cambio climático y formó parte de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, pero en sus Reglas de Operación y en su Matriz de Indicadores para Resultados no se consignó la estrategia transversal, y no se dispuso de mecanismos de seguimiento y evaluación de las metas y los resultados.

La SEDATU indicó que el otorgamiento de subsidios, en 2018, se efectuó de conformidad con los requisitos de las reglas de operación del Programa de Infraestructura; no obstante, en la auditoría se identificó que en éstas no se incorporó el componente transversal de cambio climático, lo que significó que los proyectos no se catalogaron como acciones específicas para la adaptación o la mitigación de los efectos del cambio climático, situación por la cual la dependencia desconoció y no llevó un control de los proyectos que podrían contribuir a la

atención del problema público, mismo que implicó un riesgo en la asignación de recursos, haciendo de ésta un proceso sin control, ni seguimiento del monto etiquetado para ese fin específico; además de que no identificó cómo coadyuvó a consolidar la política nacional en materia de cambio climático.

Asimismo, la dependencia señaló que “el Diagnóstico del Programa define como su problema central mejorar las condiciones de habitabilidad [...] por lo que no identificó poblaciones potencial u objetivo que la SEDATU haya considerado para apoyar en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en 2018”.

Al respecto, la dependencia proporcionó una base de datos en la cual reportó los proyectos de infraestructura en los que se emplearon ecotecnias<sup>4/</sup> y en los que se entregaron estufas ecológicas<sup>5/</sup>; con la información proporcionada por la SEDATU, se determinó que, en la vertiente Infraestructura para el Hábitat se reportó que se subsidió un total de 435 proyectos; para Espacios Públicos y Participación Comunitaria la dependencia señaló que otorgó subsidios a 60 proyectos, y en Mejoramiento de la Vivienda indicó que subsidió 71 proyectos para la dotación de estufas ecológicas, como se muestra a continuación:

PROYECTOS SUBSIDIADOS REPORTADOS POR LA SEDATU PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018

Vertiente	Proyectos
Infraestructura para el Hábitat	435
Espacios Públicos y Participación Comunitaria	60
Mejoramiento de la Vivienda	71
Total	566

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio núm. IV/400/UAF/00394/2019 del 11 de abril de 2019.

Sin embargo, la SEDATU señaló que las obras y acciones que se ejecutaron mediante el Programa de Infraestructura no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático, y no acreditó que los 566 proyectos de infraestructura efectivamente se ejecutaron para atender los componentes de adaptación y mitigación de cambio climático en 2018.

Respecto de los criterios que empleó la secretaría para clasificar esos proyectos en la estrategia transversal analizada, referentes a las ecotecnias y las estufas ecológicas, la ASF no identificó que éstos se hayan establecido en algún documento técnico-normativo, a partir del

<sup>4/</sup> Innovaciones tecnológicas diseñadas con el fin de preservar y restablecer el equilibrio ecológico en la naturaleza, minimizando el impacto negativo en los ecosistemas, los proyectos de infraestructura que promueven el uso de ecotecnias en su construcción aluden a instalación de paneles solares, luminarias sustentables, drenaje pluvial, arborización de espacios, entre otros.

<sup>5/</sup> Aparato destinado a la cocción de alimentos, utilizado en hogares urbanos o rurales que carecen de combustibles limpios, la cual puede ser de gas, prefabricada o hecha en obra, que cuenta con tuberías de descarga de humo y todos los elementos para su correcto funcionamiento y produce beneficios tangibles tanto para la salud como para la economía familiar y el ambiente.

cual la dependencia los clasificara y les diera seguimiento, lo cual es consistente con las deficiencias detectadas en el diseño de las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018 y la Matriz de Indicadores para Resultados de ese Pp.

En cuanto a la medición de resultados obtenidos y la evaluación de los efectos alcanzados con la implementación de esos subsidios, no fue posible comprobar el impacto de los proyectos de infraestructura subsidiados, porque como se señaló en el resultado núm. 4. Diseño de las reglas de operación, parte integrante de este informe de auditoría, la SEDATU no acreditó contar con mecanismos para evaluar los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de los recursos ministrados vía subsidios.

Lo anterior significa que, de seguir la misma tendencia, existe la posibilidad de que se sigan ejerciendo recursos del erario sin mecanismos de control y seguimiento que permitan evaluar los efectos en la aplicación de subsidios.

Mediante el oficio núm. IV.400.UAF/00756/2019 del 16 de julio de 2019, la SEDATU informó sobre la existencia de 4 proyectos adicionales a los 566 reportados con anterioridad como parte de la estrategia transversal de cambio climático; sin embargo, la ASF considera improcedente su inclusión, debido a que, como la propia dependencia señala, “la información y documentación presentada [...] de las obras apoyadas [...] si bien se ejecutaron respetando el medio ambiente, los recursos asignados no se encontraban presupuestados en el marco del anexo 16 del PEF para el ejercicio fiscal 2018”, por lo que no son parte del objeto de la presente auditoría.

La SEDATU no aclaró la irregularidad detectada, por lo que ésta se comunicó al Órgano Interno de Control en la dependencia mediante el oficio núm. DGADPP/616/2019 del 16 de octubre de 2019, debido al incumplimiento de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 7, fracciones VI, inciso j, y XIX, de la Ley General de Cambio Climático; y el objetivo 5 del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano formule mecanismos mediante los cuales garantice el establecimiento de criterios de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación en la ministración de subsidios a proyectos de infraestructura asociados con los componentes de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y evalúe su impacto, con lo cual también estaría en posibilidad de seleccionar, clasificar y monitorear esos proyectos, en atención del artículo 7, fracciones VI, inciso j, y XIX, de la Ley General de Cambio Climático y el objetivo 5 del Programa Especial de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### 11. Ejercicio de los recursos presupuestarios

Con la auditoría se verificó que en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 se asignaron 4,257,141.9 miles de pesos para la implementación del Programa de Infraestructura, de los cuales se ejercieron 2,988,923.4 miles de pesos, 1,268,218.5 miles de pesos menos que lo programado. La dependencia señaló que esa variación obedeció a una reducción líquida por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente al segundo semestre de 2018, por un importe de 1,000,000.0 miles de pesos; no obstante, no se justificó la reducción restante de 268,218.5 miles de pesos.

Respecto de las afectaciones presupuestarias con las cuales se modificó el presupuesto original, se revisaron 27 adecuaciones: 25 reducciones y 2 ampliaciones, y se detectó que no existió una conciliación entre las bases de datos de la secretaría y los folios de las adecuaciones generados, dado que en la base de datos se consignan 2,989,323.1 miles de pesos, en tanto que en los folios de adecuaciones asciende a 2,945,291.0 miles de pesos, lo que implicó una diferencia 44,032.1 miles de pesos que no acreditó la dependencia.

En cuanto a la estrategia transversal de cambio climático, en el anexo 16 del PEF 2018 se asignó un monto de 1,086,187.4 miles de pesos al Programa de Infraestructura, de los cuales se ejercieron 733,924.5 miles de pesos, una disminución de 32.4% (352,262.9 miles de pesos).

Se compararon los reportes de los 566 proyectos subsidiados en 2018 que la secretaría asoció con la estrategia transversal y la Cuenta Pública de ese año, y se comprobó que entre ambos documentos existió una diferencia de 103,935.3 miles de pesos, dado que la suma de subsidios otorgados a esos proyectos fue de 837,859.8 miles de pesos, en tanto que lo reportado en Cuenta Pública fue de 733,924.5 miles de pesos.

Se identificó que la SEDATU no dispuso de un mecanismo de seguimiento de cuya aplicación obtuviera información sobre el ejercicio de los recursos presupuestarios etiquetados para las gestiones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por estar fijados como estrategia transversal en el anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

La SEDATU no acreditó información suficiente para acreditar el ejercicio del gasto del Anexo 16 del PEF. Se identificaron inconsistencias entre la información del ejercicio del presupuesto de las Unidades Responsables y la Dirección General de Programación y Presupuestación de la dependencia, por lo que no fue posible la verificación de las transacciones a cargo del Programa de Infraestructura en 2018.

En relación con la diferencia detectada por 103,935.3 miles de pesos entre lo reportado en la Cuenta Pública 2018 y las bases de datos de las UR del programa conferido en el anexo 16 del PEF 2018, la secretaría indicó que “la plataforma informática denominada Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio (MSSN) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a partir de la cual opera el Módulo de Avance de Transversales (MAT), no está diseñada para registrar información de los proyectos de cambio climático, ni el importe federal de éstos, por lo que los montos del presupuesto ejercido que se consignan ahí no son resultado de la suma

de aquéllos, sino un monto automático determinado por la plataforma”. La observación persiste en tanto que la dependencia no acredite que la diferencia detectada se debió a las restricciones de la plataforma informática denominada Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio (MSSN) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con el oficio núm. IV.400.UAF/00737/2019 del 9 de julio de 2019, la SEDATU proporcionó a la ASF una relación con comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios asociados con las vertientes de Infraestructura para el Hábitat y Mejoramiento de la Vivienda; no obstante, dicha información no está completa, por lo que no es suficiente para acreditar el ejercicio del gasto del Anexo 16 del PEF.

Como resultado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio núm. IV.400.UAF/01133/2019 del 25 de septiembre de 2019, la SEDATU proporcionó información adicional del ejercicio de los recursos del anexo 16 del PEF 2018 por medio del Programa de Infraestructura.

Con el propósito de acreditar la diferencia de 1,268,218.5 miles de pesos entre los recursos asignados al Programa de Infraestructura en 2018 (4,257,141.9 miles de pesos) y su ejercicio (2,988,923.4 miles de pesos), la dependencia proporcionó una nota explicativa en la cual se consignan los montos totales de ampliaciones, reducciones y economías a cargo de ese Pp; sin embargo, con la revisión de los 27 folios de afectaciones presupuestarias, se identificó que no existe una conciliación entre éstos y los montos presentados por la SEDATU.

En cuanto a la conciliación de cifras entre los folios de las afectaciones presupuestarias del Pp S273 y las bases de datos, la secretaría proporcionó una nota explicativa con un cuadro en el cual se señalan los montos afectados en cada folio; no obstante, esas cifras difieren con 13 (52.0%) de 25 folios de reducciones, por lo que la observación persiste.

Con el propósito de acreditar la documentación justificativa del gasto a cargo del Programa de Infraestructura en 2018, la SEDATU proporcionó una base de datos con la relación de las Cuentas por Liquidar Certificadas, así como copia de las mismas; con la revisión de esos documentos presupuestarios, la ASF constató que de las 1,031 CLC que ampararon 3,248,004.1<sup>6/</sup> miles de pesos, la SEDATU sólo acreditó 970 (94.1%), que representaron 3,079,152.8 miles de pesos (94.8%) de los recursos presupuestarios y quedaron pendientes de comprobar 61 (5.9%) CLC por un monto de 168,851.2 miles de pesos, que significaron el (5.2%) de los recursos erogados a cargo del Programa de Infraestructura.

Sin embargo, no fue posible la fiscalización de la estrategia transversal de cambio climático, debido a que no existe una trazabilidad entre las Cuentas por Liquidar Certificadas, los comprobantes SPEI, así como las actas de entrega-recepción de los 566 proyectos que la secretaría reportó asociados a la estrategia transversal de cambio climático.

---

<sup>6/</sup> La cifra no se corresponde con los 2,988,923.4 miles de pesos ejercidos que se reportaron en la Cuenta Pública 2018, ya que aquél importe consigna reintegros y rectificaciones.

La secretaría remitió algunos estados de cuenta de las delegaciones estatales correspondientes al ejercicio fiscal 2018, en los cuales se consignan los recursos globales de lo que dispusieron éstas para operar el Programa de Infraestructura.

Del análisis de esa información, no fue posible determinar que los recursos consignados efectivamente se hayan ejercido en los 566 proyectos de infraestructura reportados por la dependencia como asociados a la estrategia transversal evaluada.

Por lo anterior, la recomendación referente a la generación, resguardo y control de la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, persiste.

En cuanto a la diferencia detectada de 103,953.3 miles de pesos entre la base de datos de los proyectos que la dependencia reportó asociados con la estrategia transversal de cambio climático y lo informado en la Cuenta Pública 2018, la secretaría remitió copia del comunicado con la SHCP, con el propósito de que ésta mejore el registro de los proyectos que contribuyen al cumplimiento de la política de cada uno de los anexos transversales del Presupuesto de Egresos de la Federación que se cargan en la plataforma informática Módulo de Seguridad de Soluciones de Negocio, a partir de la cual opera el Módulo de Avance de Transversales; sin embargo, la dependencia no acreditó la respuesta de la autoridad tributaria en cuanto a la atención de su petición, por lo que la observación referente al mecanismo para homologar criterios en el reporte del ejercicio de los recursos del Anexo 16 de cambio climático, persiste.

Asimismo, con la información proporcionada por el ente fiscalizado, referente a la documentación justificativa (Cuentas por Liquidar Certificadas) y comprobatoria (estados de cuenta de las 32 delegaciones y comprobantes del Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios) de los recursos del anexo 16 del PEF 2018 otorgados vía subsidios, no se pudo acreditar el ejercicio del gasto, ya que no existió una trazabilidad entre cada uno de esos documentos; además, con los SPEI que dispuso la ASF no fue posible comprobar que esos recursos se gastaron en los 566 proyectos de infraestructura que la secretaría reportó asociados con el cambio climático, ya que en algunos casos los montos amparados en esos comprobantes no coincidieron con las cifras reportadas en las bases de datos, ni con las actas de entrega-recepción y en algunos no se estableció un layout específico para asentar que el dinero se transfirió a la estrategia transversal fiscalizada; en conclusión, la contabilidad gubernamental no permitió la expresión fiable de las transacciones en apoyo a las tareas de fiscalización.

En relación con el establecimiento de un mecanismo de seguimiento de cuya aplicación obtuviera información sobre el ejercicio de los recursos presupuestarios etiquetados para las gestiones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la dependencia indicó que la DGPP está en elaboración de éste, el cual, una vez finalizado, deberá ser aprobado por la Unidad de Administración y Finanzas y se instará su implementación por las Unidades Responsables del ejercicio de los recursos del anexo 16 del PEF. Por lo anterior, en tanto ese mecanismo no se encuentre operando y su funcionamiento pueda ser verificado por la ASF, la observación persiste.

La SEDATU no aclaró la irregularidad detectada, por lo que ésta se comunicó al Órgano Interno de Control en la dependencia mediante el oficio núm. DGADPP/616/2019 del 16 de octubre de 2019, debido al incumplimiento de lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 52, párrafo primero, y 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal 2018.

**2018-0-15100-07-0210-07-014 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano implemente un sistema que le permita generar, resguardar y llevar un control de las afectaciones presupuestarias del programa mediante el cual se ejerzan recursos de la estrategia transversal evaluada, así como la documentación justificativa que le dé origen, a efecto de disponer de la evidencia que justifique y compruebe la erogación de los recursos, y dar cumplimiento a los artículos 52, párrafo primero, y 57 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-15100-07-0210-07-015 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano implemente un mecanismo de control para el ejercicio de los recursos que le sean asignados mediante el anexo transversal de cambio climático de cada Presupuesto de Egresos de la Federación y se asegure que esos recursos se apliquen al componente para los cuales fueron otorgados, a efecto de dar seguimiento al ejercicio de los mismos, en atención del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2018-0-15100-07-0210-07-016 Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano implemente un mecanismo para homologar criterios en el reporte del ejercicio de los recursos del Anexo 16 de cambio climático, a efecto de que sus bases de datos y la información registrada en la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales subsecuentes se corresponda entre sí, en cumplimiento del artículo 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**12. *Contribución del Programa de Infraestructura al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible***

Con la auditoría se determinó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a los entes públicos los respectivos análisis de vinculación con cada programa presupuestario a su cargo. Para el caso de la SEDATU, se determinó una vinculación con la Meta Nacional 2.

“México Incluyente”, y los objetivos 2.2. “Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente” y 2.5. “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; así como al objetivo 3. “Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes” del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2018-2018, mandatos que son congruentes con el ODS núm. 11 y la meta 11.7, referentes a que las ciudades sean inclusivas, resilientes y sostenibles mediante al acceso a zonas verdes y la disponibilidad de espacios públicos inclusivos y accesibles.

Se verificó que esos elementos guardaron una relación adecuada con el mandato de la SEDATU y el diseño del objetivo de nivel Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa de Infraestructura 2018; asimismo, se comprobó que la secretaría se coordinó con la SHCP para aprobar y cargar en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto la vinculación referida conforme al catálogo que puso a disposición la autoridad hacendaria para consulta de todos los entes públicos que obtuvieron recursos del PEF de ese ejercicio fiscal.

Sin embargo, la SEDATU no identificó la contribución del Programa de Infraestructura con el cumplimiento del ODS núm. 11 al cual fue alineado, por lo que no dio seguimiento en el ejercicio fiscal 2018, mediante algún indicador o mecanismo, a la contribución del programa con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que tampoco reportó avances al respecto.

Además, se detectó que como resultado de la falta del componente transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en el diseño y operación del Programa de Infraestructura en 2018, no se establecieron vínculos entre las acciones y los recursos presupuestarios asignados por medio del anexo 16 del PEF con el ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, por lo que no se dio seguimiento, ni se evaluó la forma en que la instrumentación del programa contribuyó a adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-017 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano identifique la contribución del Programa de Mejoramiento Urbano al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a efecto de que les dé seguimiento y genere información competente para reportar los avances respectivos en la atención de los compromisos adquiridos en la Agenda 2030 en el ámbito de su competencia, de conformidad con los Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación de los ejercicios fiscales subsecuentes, a fin de cumplir con la identificación de la contribución de cada programa presupuestario a las metas de los ODS, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### 2018-0-15100-07-0210-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano vincule el programa presupuestario a su cargo, al cual se le ministren recursos del anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales subsecuentes en materia de cambio climático, al Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 "Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos", a efecto de que se dé seguimiento y se evalúe el impacto de los recursos en la adopción de medidas para combatir el cambio climático y sus efectos, de conformidad con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **13. Sistema de Control Interno Institucional**

Con la revisión de la evidencia documental proporcionada por la SEDATU en cuanto a la atención de los 47 elementos evaluados en 2018, relacionados con las 5 normas generales de control interno institucional, así como de los resultados de la auditoría realizada a los sistemas de seguimiento y control, y de obtención de la documentación comprobatoria en los registros internos, se constató que la dependencia implementó en su totalidad 20 elementos, lo que implicó un cumplimiento del 42.6%; en los 27 elementos restantes (57.4%) se determinó incumplimiento, debido a que no acreditó su implementación, como se detalla a continuación.

De manera particular, la Norma Primera, Ambiente de control, se instrumentó en un 50.0%, al disponer de un Código de Ética y un Código de Conducta, su difusión, la promoción de la integridad y prevención de la corrupción, el establecimiento de un mecanismo de denuncia anónima, la vigilancia del control interno, la corrección de deficiencias detectadas, una estructura organizacional adecuada, la evaluación periódica de esa estructura, y un mecanismo de asignación de responsabilidades y delegación de autoridad.

Los elementos de control en los que no se acreditó su cumplimiento se refieren a la existencia de entorno y clima organizacional íntegro, la evaluación del desempeño del personal respecto de las normas conductuales, mecanismos que garantizaran la independencia y objetividad de los funcionarios, la disponibilidad de manuales de procedimientos específicos, la actualización de las medidas de control, mecanismos para contratar y retener a profesionales competentes, el diseño de planes de sucesión y de contingencia, el cumplimiento de obligaciones en materia de control interno, así como la medidas para moderar presiones excesivas.

En la Norma Segunda, Administración de riesgos, se determinó un cumplimiento del 50.0%, debido al establecimiento de 4 de los 8 elementos evaluados, al contar con un procedimiento formal para identificar riesgos y la elaboración de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, así como el establecimiento de medidas de control en la ocurrencia de irregularidades.

En los elementos en que no se registró cumplimiento, la dependencia no acreditó una planeación estratégica, la definición de riesgos coherentes asociados a la operación del Pp S273, los mecanismos para asegurar que los instrumentos de administración de riesgos fueron aprobados en tiempo y forma, y la prevención y planeación de medidas ante cambios en el entorno interno y externo de la institución.

Respecto de la Norma Tercera, Actividades de control, se registró una atención del 66.7%, porque la secretaría acreditó el cumplimiento de 6 de los 9 elementos que la integran, referentes al establecimiento de actividades preventivas y correctivas para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, la segregación de funciones, el uso de tecnologías de la información y comunicación, sus mecanismos de seguridad, y la documentación de responsabilidades en materia de control interno.

Respecto de los 3 elementos que presentaron incumplimiento, éstos se vincularon con la definición de actividades de control alternativas, la integridad y exactitud de la información, y la revisión periódica de procedimientos y actividades de control interno.

En cuanto a la Norma Cuarta, Información y Comunicación, y Quinta, Supervisión y Mejora Continua, se identificó un avance del 0.0%, dado que no se acreditó la calidad de la información, la efectividad de canales de comunicación y sus criterios de confiabilidad y oportunidad, la definición de mecanismos de comunicación interna y externa; la supervisión de actividades para la mejora continua, medidas de control para mejorar la calidad en el desempeño operativo, autoevaluaciones al diseño y eficacia operativa de control interno, la atención de la causa raíz de las debilidades detectadas, y la documentación de problemas de control interno.

En relación con el resultado de la evaluación al Informe Anual de Estado que guarda el Sistema de Control Interno de la SEDATU 2018, realizado por el Órgano Interno de Control en la secretaría, éste señaló un porcentaje de cumplimiento general en el establecimiento del Sistema de Control Interno Institucional de 53.2%, el cual es considerado en un nivel medio, porque es necesario la implementación de mejoras en áreas de oportunidad; sin embargo, de las 76 acciones de mejora programadas en el Programa de Trabajo de Control Interno de 2019 11 son congruentes con algún elemento de control y 65 deben analizarse. En general, la ASF constató que el Sistema de Control Interno de la dependencia presentó una implementación del 42.6%.

La SEDATU señaló, mediante el oficio núm. V-510-UPAIS/0186/2019 del 5 de marzo de 2019, que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura, no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental que degrada los hábitat, afecta los ecosistemas y origina cambios que directa o indirectamente son producidos por la actividad humana, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Los resultados que se presentan en este informe ratifican las

deficiencias detectadas en el sistema de control interno institucional, las cuales se describen a continuación:

- Un diseño incompleto de la política pública, ya que se determinó que las disposiciones consignadas en la planeación nacional y sectorial no fueron congruentes ni suficientes para su implementación, debido a que no se desarrollaron criterios vinculatorios transversales en la Matriz de Indicadores para Resultados, ni en las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura en 2018, las cuales permitirían determinar la contribución en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
- El Reglamento Interior de la SEDATU, el Manual de Organización General, así como los manuales de organización específicos de las Unidades Responsables de la instrumentación del Programa de Infraestructura en 2018 se encontraron desactualizados.
- El diseño de las reglas de operación presentó deficiencias respecto de lo señalado en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debido a que no se integraron mecanismos para medir los beneficios económicos y sociales del otorgamiento de subsidios, ni el componente transversal de cambio climático, por lo que la dependencia no dispuso de instrumentos de control para dar seguimiento y evaluar el efecto de las acciones vinculadas con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
- No acreditó de qué forma se coordinó con las demás dependencias de la Administración Pública Federal para dar seguimiento a los grupos de trabajo de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, ni los resultados obtenidos en su participación.
- La falta de documentación comprobatoria de los resultados, respecto de los procesos de solicitud, revisión y aprobación, y la ministración de los recursos, por lo que la ASF no pudo corroborar que se cumplieron las disposiciones jurídicas aplicables.
- La carencia de un sistema de seguimiento y evaluación para llevar un control de los proyectos que podrían contribuir a la atención del problema público.
- La inexistencia de un sistema de registro, generación y resguardo de la información presupuestal, debido a que no acreditó la totalidad de la documentación justificativa y comprobatoria de los recursos que se le otorgaron en el anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, y la presentada tienen inconsistencias.
- La ausencia de un mecanismo para precisar los efectos económicos y sociales de la entrega de subsidios respecto de los beneficios en la población atendida y los avances en la resolución del problema público que le dio origen al programa.

En síntesis, la SEDATU tuvo un cumplimiento del 42.6% en la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional, relacionado con el programa presupuestario S273 "Programa de Infraestructura", debido a que atendió 20 de los 47 elementos evaluados.

Asimismo, los resultados que se presentan en este informe, ratifican las deficiencias detectadas en el sistema de control interno institucional, por lo que la secretaría no proporcionó una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Programa de Infraestructura en 2018.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-019 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano implemente en su totalidad los elementos de control interno que integran las cinco normas generales, a fin de proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Programa presupuestario mediante el cual se ejerzan recursos de la estrategia transversal evaluada, en atención del Artículo segundo, Título segundo "Modelo estándar de control interno", Capítulo I "Estructura del Modelo", Numeral 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-020 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con base en las deficiencias detectadas en el diseño, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa de Infraestructura, que operó en 2018, respecto de la estrategia transversal de cambio climático, fortalezca sus mecanismos de control ya existentes, a efecto de que en los programas presupuestarios subsecuentes que formen parte de esa estrategia no se presenten las mismas deficiencias, y atender el mandato establecido en el artículo 7, fracción VI, inciso j, de la Ley General de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **14. Rendición de cuentas**

Con la auditoría se comprobó que, en cuanto al esquema de rendición de cuentas del Programa de Infraestructura en 2018, la SEDATU reportó que en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año se estableció el mandato de la SEDATU en términos de insertar las viviendas en entornos dignos con infraestructura, equipamiento, servicios, espacios y movilidad de manera integral, y, como resultado de las mejoras a la MIR, se previó el apoyo a 1,378 proyectos para el Mejoramiento del Entorno, 23,100 acciones para ampliación de la vivienda, y para el mejoramiento de la movilidad se destinaría el 68.0% de recursos asignados a la vertiente de Infraestructura para el Hábitat, cuyos resultados se reportaron en la Cuenta Pública de 2018.

En materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se identificó que se asignaron recursos a cargo del Programa de Infraestructura, vía anexo 16 del PEF, por 1,086,187.4 miles de pesos, de los cuales se ejercieron 733,924.5 miles de pesos, una disminución de 32.4% (352,262.9 miles de pesos). Sin embargo, no se reportaron los resultados obtenidos por el financiamiento de los proyectos con los recursos del Anexo 16 Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático”, y tampoco se acreditó en su totalidad la documentación comprobatoria del gasto en esa estrategia transversal.

La ASF considera que, si bien la SEDATU reportó el ejercicio de los recursos del Pp S273 “Programa de Infraestructura”, no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que desconoce su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y por ende no rindió cuentas de los resultados obtenidos en esa materia.

#### 2018-0-15100-07-0210-07-021 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incluya en la información reportada en la Cuenta Pública, de los ejercicios fiscales subsecuentes, los resultados obtenidos sobre el ejercicio de los recursos asignados a la estrategia transversal del Gobierno Federal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de determinar su contribución a la solución del problema público en esta materia, y atender lo dispuesto en el artículo 107, párrafo sexto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano no diseñó, ni ejerció mecanismos de planeación, programación, coordinación, implementación, control, seguimiento y evaluación de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático, y no dispuso de información que le permitiera conocer los efectos sociales y económicos en la población objetivo en la operación del Programa de Infraestructura S273, por lo que ignoró su contribución a la estrategia transversal para los componentes de adaptación y mitigación y si se contribuyó a mejorar el bienestar y la calidad de vida de esos habitantes, estimados en 10,165,765 personas ubicadas en 2,344,664 hogares.

#### ***Buen Gobierno***

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

**Resumen de Resultados y Acciones**

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, 2 en 2 no se detectaron irregularidades y los 12 restantes generaron:

21 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 4 irregularidad(es) detectada(s).

**Dictamen**

El presente se emite el día 26 de septiembre de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar que los resultados de los subsidios otorgados para el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas que se han diseñado para su atención, ante lo cual, se definió como línea de acción la promoción de la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable. Por lo que refiere al Programa presupuestario (Pp) S273 “Programa de Infraestructura” 2018, se estableció como problema público por atender el siguiente: “hogares que presentan déficit en condiciones de habitabilidad permanecen en situación de carencia por acceso a infraestructura básica y complementaria, equipamiento urbano y calidad de la vivienda”, el cual se vincula como una de las causas de la problemática del cambio climático en materia del desarrollo urbano sustentable.

Para operar la estrategia transversal en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a dicha estrategia y se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos. De ese conjunto, la ASF seleccionó a los 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% de total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El presente informe corresponde al Programa presupuestario S273 “Programa de

Infraestructura”, mediante el cual la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano tuvo como propósito que los hogares ubicados en la zona de actuación del programa mejoraran sus condiciones de habitabilidad a través del desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual reportó un presupuesto ejercido de 733,924.5 miles de pesos, que representaron 1.2% del total aprobado en la estrategia transversal, y fue inferior en 32.4% (352,262.9) a los 1,086,187.4 autorizados.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2018, la SEDATU presentó deficiencias en cuanto al proceso de diseño de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en relación con su contribución a la política nacional en materia de cambio climático, debido a que en el PROSEDATU 2013-2018 no se identificó el diseño de un Objetivo, Estrategia o Línea de acción para el componente sobre la medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación en materia de cambio climático.

El diseño normativo para la instrumentación de la política referida se considera alineado, ya que se determinaron los elementos para atender las responsabilidades conferidas para coadyuvar en su operación en cuanto a sus componentes de diseño, coordinación ejecución y seguimiento, pero se identificó un área de oportunidad de mejora para la actualización de su Reglamento Interior, del Manual de Organización General, así como los manuales de organización específicos de las Unidades Responsables de la instrumentación del programa. Sin embargo, al no existir un reglamento específico de la Ley General de Cambio Climático para el componente de mitigación, la ASF considera que no se han establecido con precisión los mecanismos para la articulación de la política evaluada por los entes públicos responsables.

En relación con el diseño de los instrumentos institucionales para operar y dar seguimiento a la política pública mencionada, la dependencia diseñó las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018, así como la Matriz de Indicadores para Resultados respectiva; sin embargo, el diseño de estos documentos no contó con el enfoque transversal de cambio climático, por lo que no dispuso de mecanismos para dar seguimiento y evaluar el efecto de los beneficios económicos y sociales del otorgamiento de subsidios en la materia. De persistir las deficiencias en el componente de diseño, existe el riesgo de que la autoridad continúe operando inercialmente la política nacional de desarrollo agrario, territorial y urbano en materia de cambio climático sin conocer si contribuye a la solución del problema público.

En cuanto al proceso de coordinación, se identificó que la SEDATU formó parte de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; no obstante, el ente fiscalizado no acreditó de qué forma se coordinó con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, el seguimiento a los grupos de trabajo de ese cuerpo colegiado, ni los resultados obtenidos por la secretaría en su participación; por lo que la autoridad desconoció cómo contribuyó a la estrategia transversal de cambio climático, y no fue posible determinar el cumplimiento de

sus atribuciones como miembro de la comisión, lo cual, de persistir, representa una omisión por parte de la dependencia en la atención de sus responsabilidades en la materia evaluada.

Respecto del proceso de ejecución y seguimiento de la política de referencia, la SEDATU reportó la entrega de subsidios a 566 proyectos asociados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático por medio de la implementación del Programa de Infraestructura en 2018: 435 proyectos para la vertiente Infraestructura para el Hábitat; 60, para la vertiente de Espacios Públicos, y 71, para la vertiente Mejoramiento de la Vivienda; sin embargo, la propia dependencia señaló que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura, no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo con la implementación de los proyectos referidos, lo que implicó un riesgo para asegurar que la ministración de recursos públicos vía subsidios estuviera sujeta a criterios legales y que los recursos que se le otorgaron para esa estrategia se hayan ejercido para tales fines.

El ente fiscalizado no logró acreditar el cumplimiento de los procesos de solicitud, revisión y aprobación, ni la ministración de los recursos para la instrumentación de los 566 proyectos referidos, debido a la falta de documentación soporte correspondiente, por lo que la ASF no pudo corroborar que se cumplieron las disposiciones jurídicas aplicables. Con la información de que se dispuso, se identificó que de los 566 proyectos, en 11 se superó el tope máximo de subsidios que la secretaría debió haber otorgado de acuerdo con las Reglas de Operación; al respecto, la dependencia acreditó que el Comité de Validación del Programa de Infraestructura dictaminó que los expedientes técnicos de las obras estuvieron incompletos, la información presentada para análisis presentó incongruencias o que los expedientes deberían complementarse y unificar información; no obstante, la dependencia no acreditó si se realizaron esas modificaciones solicitadas para autorizar la ministración de recursos. Además, no se acreditaron los anexos de esas 11 opiniones, como son la memoria descriptiva, los planos del proyecto, el presupuesto, los números generadores, los análisis de precios unitarios, entre otros.

En relación con el sistema de seguimiento para la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vinculados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se verificó que la SEDATU diseñó indicadores para reportar los resultados obtenidos por el Programa de Infraestructura en relación con las tres vertientes de operación; sin embargo, no se diseñó la métrica para reportar los resultados obtenidos en los 566 proyectos.

En relación con la medición de los resultados obtenidos y evaluación de la contribución de las acciones emprendidas por la SEDATU para atender la estrategia transversal de cambio climático, no fue posible comprobar el efecto de los proyectos de infraestructura subsidiados, debido a que la SEDATU no acreditó contar con los mecanismos para evaluar los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de los recursos ministrados, por lo que la propia autoridad ignoró si con la ejecución de los recursos públicos se obtuvo algún beneficio

que permitiera disponer y reforzar la infraestructura para adaptar y mitigar los efectos del cambio climático.

La SEDATU no pudo comprobar que los recursos que ejerció por medio del anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 por 733,924.5 miles de pesos, los erogó para el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de proyectos de infraestructura que contribuyera a la adaptación y a la mitigación de los efectos de cambio climático; asimismo, se identificaron diferencias entre la información reportada por las Unidades Responsables y la Dirección General de Programación y Presupuestación de la dependencia, por lo que no fue posible evaluar si los recursos del erario fueron asignados a proyectos que efectivamente contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y que se beneficiara a la población objetivo del Programa de Infraestructura en ese año.

La Auditoría Superior de la Federación solicitó diversas intervenciones del Órgano Interno de Control de la SEDATU para que se investigue y acredite el ejercicio presupuestario de 733,924.5 miles de pesos con cargo al Programa presupuestario S273 “Programa de Infraestructura” y que el ente fiscalizado revise la normativa y esquema de operación del programa asociado a la estrategia transversal, a efecto de corregir las deficiencias observadas en el programa referido, ya que la dependencia no acreditó disponer de instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de ese problema, con el propósito de consolidar los esfuerzos del Estado mexicano en la atención de la estrategia de cambio climático; asimismo, se detectó una diferencia de 103,935.3 miles de pesos entre la información del ejercicio del presupuesto de las Unidades Responsables y lo reportado en la Cuenta Pública de 2018, y no se acreditó en su totalidad la documentación justificativa y comprobatoria del gasto con cargo al anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018.

De atender las recomendaciones al desempeño, la SEDATU contará con los mecanismos que le permitan atender su mandato de ley conferido en la Ley General de Cambio Climático y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales subsecuentes, relacionado con las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en materia de desarrollo regional y urbano, a efecto de planear, programar, presupuestar, ejercer, controlar, dar seguimiento y evaluar su contribución; asimismo, contará con información confiable, oportuna y de calidad sobre el ejercicio de los recursos presupuestarios en relación con el cumplimiento de objetivos y metas en la instrumentación de esa política pública.

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

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

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.

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Constatar que los elementos que integraron la política nacional desarrollo territorial y urbano en el periodo 2013-2018 fueron congruentes con los componentes de la política nacional en materia de cambio climático de ese periodo, a fin de contribuir a atender el problema público.
2. Comprobar que, en 2018, la SEDATU dispuso de la normativa adecuada para atender los preceptos conferidos en la política nacional en materia de cambio climático, como resultado de la planeación nacional y sectorial.
3. Constatar que, en 2018, la SEDATU cumplió con las disposiciones en materia del Sistema de Evaluación del Desempeño, en relación con el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario S273 "Programa de Infraestructura", así como la integración de la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático.
4. Verificar que, en 2018, la SEDATU diseñó las reglas de operación para el otorgamiento de subsidios mediante el Programa presupuestario S273 con base en un diagnóstico de necesidades y en las disposiciones normativas y reglamentarias en materia de ministración de subsidios.

5. Analizar los mecanismos de coordinación implementados por la SEDATU en 2018, para participar y contribuir a las gestiones de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático.
6. Comprobar que, en 2018, la SEDATU revisó y aprobó las solicitudes para el otorgamiento de subsidios a cargo del Pp S273 de los proyectos asociados al desarrollo de infraestructura y que contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
7. Evaluar que, en 2018, la SEDATU asignó recursos federales a los proyectos beneficiarios que se vincularon con el desarrollo de infraestructura que contribuyera a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, de conformidad con los montos máximos de subsidios establecidos en las reglas de operación del Pp S273.
8. Evaluar que, en 2018, la SEDATU dispuso de metas para medir el avance de los proyectos de infraestructura vinculados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
9. Verificar que, en 2018, la SEDATU contó con un sistema de seguimiento para la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vinculados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
10. Evaluar los resultados obtenidos por la SEDATU en 2018, a partir de la implementación del Pp S273, para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
11. Evaluar que, en 2018, las operaciones realizadas por la SEDATU, en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, con cargo al Pp S273, contaron con la documentación justificativa y comprobatoria de las cuentas por liquidar certificadas y con los registros contables.
12. Evaluar la participación de la SEDATU, en 2018, en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados al Pp S273.
13. Evaluar los mecanismos de control implementados por la SEDATU, en 2018, para dar seguimiento al cumplimiento de la legislación y normativa aplicable, a efecto de proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del Pp S273.
14. Evaluar la rendición de cuentas de la SEDATU sobre los resultados vinculados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en términos de ordenamiento territorial y urbano en 2018.

### *Áreas Revisadas*

La Unidad de Programas de Apoyo a la Infraestructura y Servicios y la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos, de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 2, Frac. XLV; Art. 27, Pár. Segundo; Art. 52, Pár. Primero; Art. 57; Art. 74, Pár. Segundo; Art. 75, Frac. IV; y Art. 107, Pár. Sexto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 33 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental
4. Ley de Planeación: Art.3, Pár. Segundo; Art. 21 bis, Pár. Cuarto de la Ley de Planeación
5. Presupuesto de Egresos de la Federación: Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Art. 7, Frac. VI, Inc. j, y Frac. XIX, de la Ley General de Cambio Climático; Art. 3, Frac. IV, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Núm. V.1, Enfoques Transversales, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; Art. 7, Frac. IV, del Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; Obj. 5 del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018; Art. Segundo, Tít. Segundo "Modelo estándar de control interno", Cap. I "Estructura del Modelo", Núm. 9, "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno; Apartado III. Metodología, del Anexo 2 de los Lineamientos para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2018

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

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

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

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