

**CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE SE EXHORTA A LAS SECRETARIAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, Y DE BIENESTAR, PARA QUE INSTRUMENTEN LAS ACCIONES NECESARIAS CON EL OBJETIVO DE PUBLICAR EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PARA LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR AMENAZAS NATURALES, Y LAS DEL PROGRAMA PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS EN EMERGENCIA SOCIAL O NATURAL, RESPECTIVAMENTE**

La que suscribe, Diputada Karla Verónica González Cruz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXV Legislatura, con fundamento en los artículos 58, 59 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta honorable asamblea Proposición con Punto de Acuerdo por el que se exhorta a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, y de Bienestar, para que instrumenten las acciones necesarias con el objetivo de publicar en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, y las del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, respectivamente, bajo las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

En 1996 el Gobierno Federal constituyó el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), como un vehículo financiero interinstitucional para la atención de los desastres naturales. Fue creado como un Programa Presupuestario del Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el año 1999 se emitieron sus primeras Reglas de Operación.<sup>1</sup>

De acuerdo al numeral tres de estas Reglas de Operación, el FONDEN tenía "*como objetivo atender los efectos de desastres naturales imprevisibles, cuya magnitud supere la capacidad de respuesta de las dependencias y entidades federales, así como de las autoridades de las entidades federativas*".

Estas Reglas de Operación representaron un conjunto de normas para proporcionar una directriz general sobre el proceso de evaluación de daños y acceso a los recursos, incluyendo reglas sobre mecanismos, requisitos, procedimientos, aspectos esenciales y fechas límite que tendrían que cubrir las dependencias estatales y federales. El Fideicomiso FONDEN es constituido. La Secretaría de Gobernación (SEGOB) se constituye en coordinadora del FONDEN y la dependencia encargada de emitir y publicar las declaratorias de desastres naturales.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4997984&fecha=31/03/1999#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4997984&fecha=31/03/1999#gsc.tab=0)

<sup>2</sup> Secretaría de Gobernación: Banco Mundial (2012). FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México: una reseña., p. 17.

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio H-2º, of. 243, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.p. 15960, CDMX.

Teléfono 55 5036 0000, Lada 80 01 22 62 72 EXT. 61705 y 61642

En el año 2000, se modificaron los procedimientos de operación del FONDEN para incluir la figura de las declaratorias de emergencia y el establecimiento de los comités sectoriales de evaluación de daños. Funcionarios de los gobiernos de las entidades federativas y del gobierno federal fueron designados para participar en evaluaciones conjuntas de daños, y determinar el monto de recursos con cargo al FONDEN necesarios en respuesta a los desastres previamente declarados. También se establecieron convenios de colaboración con cada uno de los 32 gobernadores de las entidades federativas, para crear fideicomisos estatales que pudieran recibir los recursos autorizados de FONDEN para la atención de desastres específicos.<sup>3</sup>

Sin embargo, la insuficiencia presupuestaria del FONDEN para atender desastres naturales, derivó en la incorporación, en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de marzo de 2006, del artículo 37 en el que se preveía que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos deberían incluirse las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres así como para el Fondo de Desastres, y el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas, con el propósito de constituir reservas para, respectivamente, llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.<sup>4</sup>

Esta disposición también especificaba que las asignaciones en el Presupuesto de Egresos para estos fondos, sumadas a las disponibilidades existentes en las reservas correspondientes, en su conjunto no podían ser inferiores a una cantidad equivalente al 0.4 por ciento del gasto programable.

El 03 de diciembre de 2010, fueron publicadas, en el DOF, las Reglas Generales del FONDEN<sup>5</sup>, las cuales establecieron la obligación de definir los parámetros y procesos de acceso a los apoyos de dicho fondo, además simplificaron los procedimientos y mejoraron las actividades de reconstrucción al concentrar en las dependencias y entidades federativas la responsabilidad de aplicar los recursos del FONDEN en vez de distribuirlos entre estas.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2117583&fecha=30/03/2006#gsc.tab=0)

<sup>5</sup> Consultadas en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169686&fecha=03/12/2010#gsc.tab=0)

<sup>6</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP (2022). Nota informativa. Fondo de Desastres Naturales "FONDEN", 2022., p.2.  
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio H-2º, of. 243, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.p. 15960, CDMX.

Teléfono 55 5036 0000, Lada 80 01 22 62 72 EXT. 61705 y 61642

Posteriormente, el 31 de enero de 2011, se expidieron en el Diario Oficial de la Federación, los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN<sup>7</sup>, con el objeto de definir los parámetros y procesos a los que hacían referencia las Reglas Generales de este fondo.<sup>8</sup>

Cabe señalar que el FONDEN estuvo enmarcado en el Sistema Nacional de Protección Civil, y fue administrado por la Secretaría de Gobernación, teniendo como principales objetivos proporcionar recursos financieros para: a) la asistencia de emergencia a las poblaciones afectadas por los efectos de un desastre natural; b) la recuperación y reconstrucción de infraestructura pública afectada; y c) la recuperación y reconstrucción de vivienda de población de bajos ingresos.

No obstante que el FONDEN tenía una operación organizada y estaba normado por lineamientos y reglas de operación, el 2 de abril de 2020 se publicó en el DOF el Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos<sup>9</sup>, en el cual se instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para que, a la entrada en vigor del referido Decreto y en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria y de su Reglamento, llevaran a cabo los procesos para extinguir o dar por terminados todos los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos o análogos de carácter federal en los que fungían como unidades responsables o mandantes, entre los cuales se incluyó el Fideicomiso 2003 Fondo de Desastres Naturales.

Posteriormente, el 6 de noviembre de 2020, se publicó en el DOF, que a partir del 1 de enero de 2021, el citado fideicomiso no asumiría compromisos adicionales a los adquiridos previamente, salvo los relativos a los gastos de operación, por lo que los derechos y obligaciones derivados de dichos instrumentos serían asumidos por los ejecutores de gasto correspondientes con cargo a su presupuesto autorizado, ya que a partir de esa fecha no podrían ejercer o comprometer recursos públicos federales con cargo al citado fideicomiso.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Consultados en: [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5176185&fecha=31/01/2011#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5176185&fecha=31/01/2011#gsc.tab=0)

<sup>8</sup> CEFP op. cit., p.3.

<sup>9</sup> Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020#gsc.tab=0)

<sup>10</sup> Auditoría Superior de la Federación (2021). Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2021. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Erogaciones para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales. Auditoría De Cumplimiento: 2021-0-07100-19-0344-2022., p. 2.

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio H-2°, of. 243, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.p. 15960, CDMX.

Teléfono 55 5036 0000, Lada 80 01 22 62 72 EXT. 61705 y 61642

El 27 de julio de 2021, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) publicó en el DOF el “Acuerdo por el que se abroga el diverso por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, publicado el 3 de diciembre de 2010”.<sup>11</sup> Este acuerdo establecía que los programas de obras y acciones autorizados e iniciados previamente a la entrada en vigor del mismo, serían concluidos y su ejecución sería responsabilidad de las dependencias y entidades correspondientes, los trámites requeridos serían atendidos por la SSPC en el ámbito de su competencia.

La SSPC también publicó en el DOF, el 16 de agosto de 2021, el “Acuerdo que establece los Lineamientos del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales”, el cual tiene como objetivo general asegurar que la población afectada por amenazas naturales reciba atención suficiente por parte de los gobiernos estatal y municipal ante emergencias, para lo cual, uno de sus objetivos específicos es apoyar a las entidades federativas cuyas capacidades operativas y financieras se encuentran rebasadas para brindar suministros de auxilio a la población afectada por una amenaza natural.<sup>12</sup>

De acuerdo al Diagnóstico del Programa presupuestario 2021, N002 Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, publicado por la SSPC, este programa se creó “quedando adscrito a la Coordinación Nacional de Protección Civil quien sería la responsable de su instrumentación como mecanismo presupuestario enfocado a la atención eficaz de la población que resulte afectada por los efectos de amenazas naturales en el territorio nacional”.<sup>13</sup>

En el mencionado Diagnóstico se menciona que: “Los recursos presupuestarios requeridos para el primer año de operación del programa, año 2021, ascienden a \$ **2,957,176,375.99** (Dos mil novecientos cincuenta y siete millones, ciento setenta y seis mil trescientos setenta y cinco pesos 99/100 M.N.), de los cuales el 59.4% serían para el capítulo de gasto 3000, Servicios generales, el 36.5% en el capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas y un 4.1% en capítulo 2000, Materiales y suministros”.<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Consultado en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5624889&fecha=27/07/2021#gsc.tab=0)

<sup>12</sup> Auditoría Superior de la Federación op. cit, p. 2.

<sup>13</sup> Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/741285/6\\_DIAGNOSTICO\\_N002\\_CNPC\\_VF\\_2021.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/741285/6_DIAGNOSTICO_N002_CNPC_VF_2021.pdf), p. 10.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 42.

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio H-2°, of. 243, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.p. 15960, CDMX.

Teléfono 55 5036 0000, Lada 80 01 22 62 72 EXT. 61705 y 61642

Sin embargo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en la auditoría de cumplimiento practicada al Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales correspondiente a la Cuenta Pública 2021, detectó que: "Durante el ejercicio 2021, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) no contó con presupuesto original en el programa presupuestario N002 "Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales".<sup>15</sup>

Y la ASF explica que, "se conoció que a partir del mes de abril 2021 se realizaron adecuaciones presupuestarias para dotar de recursos al citado programa, por lo que se llevaron a cabo ampliaciones y reducciones por 1,791,934.9 y 273,065.5 miles de pesos, respectivamente, de lo que resultó un presupuesto modificado de 1,518,869.4 miles de pesos, los cuales se ejercieron en su totalidad en las partidas de los capítulos 2000 "Materiales y Suministros", 3000 "Servicios Generales", y 4000 "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas".<sup>16</sup>

Derivado de lo anterior, se hizo una revisión de los Presupuestos de Egresos de la Federación 2021, 2022 y 2023, específicamente en lo que se refiere a los Programas Presupuestarios en Clasificación Económica correspondientes al Ramo 36 Seguridad y Protección Ciudadana, y se constató que efectivamente el programa presupuestario N002 Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales no está incluido, sin importar que si recibe asignación presupuestal.

Este programa es de transferencias directas, en especie o en efectivo, por lo que corre mayores riesgos de discrecionalidad, lo que facilita que los recursos que se ejercen a través del programa puedan ser utilizados para otros fines, toda vez que el seguimiento y control sobre los mismos no es el adecuado. Esta situación se agrava debido a la dificultad que representa el hecho de que el monto aprobado para este programa en cada ejercicio fiscal no sea público, dado que desde que se creó hasta la fecha, no se ha incluido en el PEF.

De acuerdo al análisis realizado por México Evalúa, si bien es cierto este programa depende de la declaratoria de emergencia avalada por una instancia técnica, y guía sus compras por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, también lo es que no cuenta con Reglas de Operación, lo que limita que cumpla con un amplio espectro de regulaciones, que va desde normativas claras de selección de beneficiarios hasta transparencia. Recordemos que lo que la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria dictamina son Reglas de Operación, lo que significa

---

<sup>15</sup> Auditoría Superior de la Federación op. cit, p. 8.

<sup>16</sup> Ídem.

que el funcionamiento de este programa, aunque tenga lineamientos, carece del visto bueno de un organismo independiente.<sup>17</sup>

Otro de los programas que carece de Reglas de Operación instrumentado por la Secretaría de Bienestar del actual gobierno, es el Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural. Según México Evalúa, en su análisis citado, la apuesta es clara: favorecer las transferencias directas de recursos, las cuales tienen un mayor rédito político/electoral. Además, por la falta de Reglas de Operación del programa, existe riesgo de que los recursos se utilicen de forma discrecional y con fines clientelares.

Es importante destacar dos aspectos mencionados en el análisis y que reflejan la discrecionalidad con la que se opera este programa. En primer lugar, en el nuevo programa de Bienestar, la decisión de apoyar tras un desastre natural depende de la emisión del dictamen de emergencia realizado únicamente por el Comité Técnico del programa, que es encabezado por la titular de la Secretaría del Bienestar. Al compararlo con el mecanismo del FONDEN, se observa que éste dependía de una declaratoria de emergencia emitida por la SEGOB, pero con el aval de una instancia técnica como la Comisión Nacional del Agua, el Centro Nacional de Desastres Naturales o el Comisión Nacional Forestal. Esto muestra que el programa de Bienestar tiene gran concentración de poder y discrecionalidad.

El otro elemento que destaca el documento de análisis, es que, en los lineamientos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, las compras no se guían por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (a diferencia del FONDEN), sino que dependen completamente de la discrecionalidad del Comité de la Secretaría. Es decir, hay gran riesgo de corrupción en las compras públicas, que entrañen sobrecostos y beneficio a grupos privilegiados.

En ese sentido, es relevante tener presente que los lineamientos de los programas no sustituyen a las Reglas de Operación. Los lineamientos de operación tienen un menor alcance regulatorio que las Reglas, debido a que carecen de herramientas de transparencia, entre otros aspectos.

---

<sup>17</sup> Campos, Mariana y Cano, Jorge (2021). Nuevo Fonden: una herramienta más para afianzar el 'clientelismo 4T'. Recuperado de: <https://www.mexicoevalua.org/nuevo-fonden-una-herramienta-mas-para-afianzar-el-clientelismo-4t/>

Av. Congreso de la Unión 66, Edificio H-2°, of. 243, Col. El Parque, Alcaldía Venustiano Carranza, C.p. 15960, CDMX.

Teléfono 55 5036 0000, Lada 80 01 22 62 72 EXT. 61705 y 61642

Es un hecho que la falta de Reglas de Operación para estos programas y la mayor concentración del gasto en dependencias federales son la combinación idónea para permitir que desde el Ejecutivo Federal se erogue de forma discrecional y clientelar los recursos contra desastres naturales. Además, no se debe ignorar el riesgo que representa la estrategia de concentración de recursos en la Federación, a costa de las entidades, sobre todo cuando implica un menor gasto en reconstrucción.

En ese orden de ideas, se presenta esta proposición con punto de acuerdo, con el objetivo de que las secretarías responsables, lleven a cabo las acciones necesarias para publicar en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales, y del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.

Además, también se busca que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, instrumente las acciones necesarias con el objetivo de que el Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales y el monto que se le asigna, sea incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

Por lo anteriormente expuesto y fundamentado, someto a consideración de esta honorable asamblea la siguiente proposición con:

### **PUNTO DE ACUERDO**

**Primero.** La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para que instrumente las acciones necesarias, a efecto de publicar en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales.

**Segundo.** La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la titular de la Secretaría de Bienestar, para que lleve a cabo las acciones necesarias, a efecto de publicar en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de Operación del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural.

**Tercero.** La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para que lleve a cabo las acciones necesarias con el objetivo de que el Programa para la Atención de Emergencias por Amenazas Naturales y el monto que se le asigna, sea incluido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entrega a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión,  
a 25 de julio de 2023.



**Diputada Karla Verónica González Cruz**