



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Í N D I C E	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
<b>I. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN CIVIL EN MATERIA DE MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS / 22-AEMD-B-GOB-071-166.</b>	<b>5</b>
<b>I.1 ANTECEDENTES</b>	<b>5</b>
<b>I.2. ASPECTOS GENERALES DE AUDITORÍA</b>	<b>7</b>
<b>A. Título de la auditoría</b>	<b>8</b>
<b>B. Objetivo</b>	<b>8</b>
<b>C. Alcance</b>	<b>8</b>
<b>D. Criterios de Selección</b>	<b>9</b>
<b>E. Áreas Revisadas</b>	<b>9</b>
<b>F. Procedimientos de Auditoría Aplicados</b>	<b>9</b>
<b>G. Servidores Públicos que intervinieron en la Auditoría</b>	<b>11</b>
<b>I.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN EFECTUADA</b>	<b>11</b>
<b>A. Resumen general de observaciones y recomendaciones emitidas en materia de desempeño</b>	<b>11</b>
<b>B. Detalle de Resultados</b>	<b>12</b>
<b>I.4. SÍNTESIS DE LAS JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES PRESENTADAS POR EL ENTE FISCALIZADO</b>	<b>51</b>
<b>I.5. TABLA DE JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES DE LOS RESULTADOS</b>	<b>51</b>
<b>II. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL / 22-AEMD-B-GOB-071-167.</b>	<b>53</b>
<b>II.1 ANTECEDENTES</b>	<b>53</b>
<b>II.2. ASPECTOS GENERALES DE AUDITORÍA</b>	<b>54</b>
<b>A. Título de la auditoría</b>	<b>54</b>
<b>B. Objetivo</b>	<b>54</b>



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



<b>C. Alcance</b>	<b>55</b>
<b>D. Criterios de Selección</b>	<b>55</b>
<b>E. Áreas Revisadas</b>	<b>55</b>
<b>F. Procedimientos de Auditoría Aplicados</b>	<b>56</b>
<b>G. Servidores Públicos que intervinieron en la Auditoría</b>	<b>56</b>
<b>II.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN EFECTUADA</b>	<b>57</b>
<b>A. Resumen general de observaciones y recomendaciones emitidas en materia de desempeño</b>	<b>57</b>
<b>B. Detalle de Resultados</b>	<b>58</b>
<b>II.4. SÍNTESIS DE LAS JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES PRESENTADAS POR EL ENTE FISCALIZADO</b>	<b>81</b>
<b>II.5. TABLA DE JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES DE LOS RESULTADOS</b>	<b>82</b>
<b>III. DICTAMEN DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA</b>	<b>83</b>



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## INTRODUCCIÓN

Por disposición contenida en los artículos 75, fracción XXIX, y 77 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, corresponde al Poder Legislativo, a través de la Auditoría Superior del Estado, revisar de manera posterior la Cuenta Pública que los Gobiernos Municipales le presenten sobre los resultados de su gestión financiera y el grado de cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas aprobados conforme a la ley. Esta revisión comprende la fiscalización a los Entes Públicos Fiscalizables, que se traduce a su vez, en la obligación de las autoridades que las representan de presentar la Cuenta Pública para efectos de que sea revisada y fiscalizada.

Esta revisión se realiza a través de Normas Profesionales de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización (NPASNF) y en consideración a las disposiciones establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y a la normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), dando cumplimiento, además, de las diversas disposiciones legales aplicables, de conformidad con el artículo 38, fracción III de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, con el objeto de hacer un análisis de las Cuentas Públicas a efecto de poder rendir el presente Informe a esta H. XVII Legislatura del Estado de Quintana Roo, con relación al manejo de las mismas por parte de las autoridades municipales.

La formulación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública del **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, contiene la realización de actividades en las que participa la Legislatura del Estado; estas acciones comprenden:

**A.- El Proceso Administrativo;** que es desarrollado fundamentalmente por el **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, en la integración de la Cuenta Pública, la cual incluye los resultados de las labores administrativas realizadas en el ejercicio fiscal 2022 así como las principales políticas financieras, económicas y sociales que influyeron en el resultado de los objetivos contenidos en los programas municipales, conforme a los indicadores establecidos en el Presupuesto de Egresos, tomando en cuenta el Plan Municipal de Desarrollo, el programa sectorial, institucional, regional, anuales y demás programas aplicados por el ente público.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



**B.- El Proceso de Vigilancia;** que es desarrollado por la Legislatura del Estado con apoyo de la Auditoría Superior del Estado, cuya función es la revisión y fiscalización superior de los Ingresos, Presupuesto de Egresos, Políticas, cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas y todo lo relacionado con la actividad financiera-administrativa del **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**.

En la Cuenta Pública del **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, correspondiente al ejercicio fiscal 2022, se encuentra reflejado el ejercicio del gasto público, que registra la aplicación de los recursos recibidos y/o recaudados por el ente público.

El C. Auditor Superior del Estado de Quintana Roo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8, 19, fracción I, y 86, fracción IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, aprobó en fecha 15 de marzo de 2023 mediante acuerdo administrativo, el Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI), correspondiente al año 2023 y que contempla la Fiscalización a las Cuentas Públicas del ejercicio fiscal 2022, el cual fue expedido y publicado en el portal web de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo.

En este sentido, las auditorías realizadas a la Cuenta Pública del **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, correspondientes al ejercicio fiscal 2022, se denominaron, **Auditoría de Desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos, 22-AEMD-B-GOB-071-166** y **Auditoría de Desempeño a las acciones, programas y políticas en materia de desarrollo urbano municipal, 22-AEMD-B-GOB-071-167**, y notificadas en fecha 01 de diciembre de 2023, mediante la Orden de Auditoría, Visita e Inspección con número de oficio ASEQROO/ASE/AEMD/1330/11/2023 de fecha 30 de noviembre de 2023.

Por lo anterior, y en cumplimiento a los artículos 2, 3, 4, 5, 6, fracciones I, II y XX, 16, 17, 19, fracciones I, V, VII, XII, XV, XXVI y XXVIII, 22, en su último párrafo, 37, 38, 40, 41, 42 y 86, fracciones I, XVII, XXII y XXXVI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se tiene a bien presentar el Informe Individual de Auditoría obtenido, en relación con las auditorías de desempeño de la Cuenta Pública del **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, correspondientes al ejercicio fiscal 2022.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## I. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN CIVIL EN MATERIA DE MITIGACIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS / 22-AEMD-B-GOB-071-166.

### I.1 ANTECEDENTES

El origen de la protección civil proviene de los sistemas de defensa desarrollados por países que admiten la obligación de proteger a sus connacionales debido a los conflictos armados en los que se veían inmersos y que actualmente, está orientada más a eventos perturbadores que pueden causar catástrofes que afecten la vida, integridad y salud de la población, sus bienes; la infraestructura gubernamental y del sector privado, así como al medio ambiente; con la variante de ser ahora un sistema en el que se incluye la participación activa de la ciudadanía en conjunción con las instancias y autoridades del sector público, en materia de protección civil, de todos los niveles de gobierno.

En México, los grandes desastres históricos ocurridos en la década de los ochentas, como fueron la erupción del volcán Chichonal, la explosión de San Juan Ixhuatepec, y los sismos en septiembre del 85, marcaron una época con unas de las mayores tragedias sufridas en nuestro país<sup>1</sup>, para los que no se estaba del todo preparados, y ante estos acontecimientos, surge la necesidad de conceptualizar la protección hacia la ciudadanía y preparar los planes de acción y atención ante emergencias de esta magnitud.

En ese sentido, se crea el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), definido como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil; mecanismo que permitiría hacer frente a los riesgos y peligros de agentes perturbadores, a través de la gestión integral

<sup>1</sup> Manual de Organización Específico, II. Antecedentes Históricos. Centro Nacional de Prevención de Desastres, septiembre de 2022.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



de riesgos, protegiendo de esta manera a las personas, la sociedad, su entorno y fortaleciendo las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad ante cualquier contingencia<sup>2</sup>.

Así mismo, desde la creación del SINAPROC, se desarrolló la figura del Atlas de Riesgos. Las primeras versiones de esta herramienta fueron documentos impresos estáticos que mostraban catálogos de amenazas identificadas en eventos que aún estaban en la memoria histórica de las comunidades. En 2001, el Atlas Nacional de Riesgos migró hacia un portal en internet, en el que se incluyó toda la información disponible sobre los riesgos identificados en el país, desde el análisis de los peligros hasta la elaboración de mapas sobre vulnerabilidad, en una plataforma dinámica que se basa en un Sistema de Información Geográfica. Entre sus funciones está reunir todos los atlas de riesgos que se elaboren a nivel estatal y municipal<sup>3</sup>.

Con respecto a la evolución registrada sobre legislación del Estado de Quintana Roo en esta materia, en primer término se crea en 1985 el Comité Estatal de Seguridad Civil, como un órgano plural de consulta y participación en las acciones que los sectores público, social y privado realicen; posteriormente, en 1987 se crea el Sistema Estatal de Protección Civil, como dependencia normativa de las acciones e instrumentos de coordinación y concertación que permitan respuestas rápidas y eficaces, garantizando así, la mejor planeación de los programas preventivos y operativos para casos de desastre. También se aprobó, en noviembre de 1992, la Ley del Sistema Estatal de Protección Civil<sup>4</sup>, posteriormente abrogada para dar paso a la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, con las adaptaciones que imperan en la actualidad y en la que se establece, entre otros aspectos, su organización, las autoridades estatales y municipales de protección civil y sus atribuciones y obligaciones en la materia, así como los mecanismos e instrumentos de planeación de las acciones de protección civil.

En dicha ley, se establece que los Sistemas Municipales de Protección Civil son parte del sistema estatal y que los cuerpos de bomberos de los municipios serán integrantes de la estructura del mismo; así también, señala que el municipio identificará sus principales riesgos y estudiará las medidas para prevenir su ocurrencia y aminorar sus

<sup>2</sup> Ley General de Protección Civil, artículos 2, fracción XVIII, 14 y 15.

<sup>3</sup> Estudio de la OCDE sobre el Sistema Nacional de Protección Civil en México. OCDE. 2013 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200210-es>

<sup>4</sup> Coordinación Estatal de Protección Civil de Quintana Roo. Apartado de Marco Histórico. Disponible en: <https://groo.gob.mx/coeproc/marco-historico/>



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



efectos sobre la respectiva población y que serán el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructivo que afecte a la población del municipio a que correspondan<sup>5</sup>.

Derivado de los compromisos dispuestos para los municipios, en los ordenamientos federal y estatal resultó necesario que cada uno de ellos constituyera, en afinidad, un marco jurídico y normativo para reglamentar las acciones de protección civil en su municipio.

En resumen, en los ordenamientos de los tres niveles de gobierno se destaca la participación de los gobiernos municipales en los Sistemas de Protección Civil, como instancias involucradas para su funcionamiento, para la elaboración de diagnósticos que les permitan formular sus correspondientes Atlas de Riesgos y Programas de Protección Civil, dadas las situaciones de riesgo y peligros imperantes en cada municipio, y que a pesar de no poder predecir con exactitud los eventos que vulneran la seguridad de las personas, se deberán tomar las medidas pertinentes, así como establecer las acciones que coadyuvarán a proteger a la población y su patrimonio, promoviendo una cultura de protección civil, a través de la Gestión Integral de Riesgos.

Bajo este contexto, la auditoría de desempeño a realizarse, está orientada a verificar, en el marco del Sistema Municipal de Protección Civil, su estructura y las acciones implementadas y realizadas por el ayuntamiento del municipio, basadas en un diagnóstico de los posibles riesgos que afectan al territorio, dada la ubicación del mismo, durante el ejercicio 2022, y mediante objetivos, estrategias, líneas de acción y recursos necesarios para definir el curso de éstas, de acuerdo con sus programas y planes de trabajo, coadyuvando con ello a proteger a la población, sus bienes, el medio ambiente y el bienestar del municipio.

## I.2. ASPECTOS GENERALES DE AUDITORÍA

En cumplimiento al artículo 38, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se establece el título de la auditoría, el objetivo, el alcance, los criterios de selección, las áreas revisadas y los procedimientos de auditoría aplicados.

<sup>5</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículos, 40, 41 y 42.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## A. Título de la auditoría

La auditoría que se realizó en materia de desempeño al **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, de manera especial y enunciativa mas no limitativa, fue la siguiente:

**Auditoría de Desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos, 22-AEMD-B-GOB-071-166.**

## B. Objetivo

Fiscalizar las acciones, instrumentos y medidas implementadas en materia de protección civil, que contribuyeron a la mitigación y prevención de riesgos en el municipio, ante un fenómeno natural perturbador o antropogénico.

## C. Alcance

La auditoría se basó en el estudio general de las acciones emprendidas por el **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, en materia de protección civil, que consistió en la revisión y análisis del marco jurídico y normativo aplicable en materia de protección civil y la estructura orgánica de la unidad de protección civil municipal; la conformación del Sistema Municipal de Protección Civil; la verificación de los instrumentos de ejecución de los planes y acciones de protección civil establecidos en el municipio; y la profesionalización, competencias y capacitación, en materia de protección civil, del personal adscrito a la unidad de protección civil municipal.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 300 "Principios Fundamentales de la auditoría de desempeño", así como lo relativo a los procesos y procedimientos de Auditoría en Materia de Desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. Los datos proporcionados por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, fueron en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior del Estado.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## D. Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo para la integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI), correspondiente al año 2023, que comprende la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2022.

## E. Áreas Revisadas

- Dirección de Protección Civil.

## F. Procedimientos de Auditoría Aplicados

### Eficacia.

#### 1. Control Interno / Ambiente de Control.

##### 1.1. Marco jurídico y normativo en materia de protección civil.

1.1.1. Verificar que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó con un marco jurídico y normativo que regule la organización y funcionamiento en materia de protección civil, aprobados, vigentes y acordes al marco jurídico federal y estatal.

##### 1.2. Estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil.

1.2.1. Verificar que la estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil se integró de acuerdo con la reglamentación aplicable.

##### 1.3. Difusión del Código de Ética.

1.3.1. Verificar la existencia y difusión del Código de Ética aprobado por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, entre el personal de la Dirección de Protección Civil.

### Eficacia.

#### 2. Sistema Municipal de Protección Civil.

##### 2.1 Mecanismos, órganos y agrupaciones del Sistema Municipal de Protección Civil.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



2.1.1. Verificar la implementación del Sistema Municipal de Protección Civil y de los órganos que lo conforman, la integración de su estructura, así como la realización de acciones o funciones en materia de protección civil.

## 2.2. Dirección de Protección Civil.

2.2.1. Verificar las principales acciones para la mitigación y prevención de riesgos realizadas por la Dirección de Protección Civil, durante el ejercicio fiscal 2022.

## Eficacia.

### 3. Instrumentos de planeación en materia de protección civil municipal.

#### 3.1. Atlas Municipal de Riesgos.

3.1.1. Verificar que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó con el Atlas Municipal de Riesgos y que su estructura cumplió conforme a la normativa establecida para tal efecto.

#### 3.2. Programa Municipal de Protección Civil.

3.2.1. Verificar que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó con un Programa Municipal de Protección Civil y que incluyó los contenidos señalados en la normativa aplicable.

## Competencia de los actores.

### 4. Profesionalización, competencias y capacitación en materia de protección civil.

#### 4.1. Perfil de puestos de la Dirección de Protección Civil.

4.1.1. Revisar el establecimiento y cumplimiento de un perfil de puestos de acuerdo con la normatividad en materia de protección civil para el personal adscrito a la Dirección de Protección Civil.

#### 4.2. Capacitación en materia de protección civil.

4.2.1. Corroborar que la Dirección de Protección Civil implementó capacitación para su personal, durante el ejercicio fiscal 2022, en materia de protección civil.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## G. Servidores Públicos que intervinieron en la Auditoría

De conformidad con el artículo 38, fracción II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, el personal designado adscrito a la Auditoría Especial en Materia al Desempeño de esta Auditoría Superior del Estado, que actuó en el desarrollo y ejecución de la auditoría, visita e inspección en forma conjunta o separada, mismo que se identificó como personal de este Órgano Técnico de Fiscalización, el cual se encuentra referido en la orden emitida con oficio número ASEQROO/ASE/AEMD/1330/11/2023 de fecha 30 de noviembre de 2023, siendo las personas servidoras públicas a cargo de coordinar y supervisar la auditoría, las siguientes:

NOMBRE	CARGO
M. en Aud. Blanca Esther Rodríguez Angulo, C.F.P.	Coordinadora de la Dirección de Fiscalización en Materia al Desempeño "B".
M. en Aud. Iván David Rangel Villanueva, C.F.P.	Supervisor de la Dirección de Fiscalización en Materia al Desempeño "B".

## I.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN EFECTUADA

### A. Resumen general de observaciones y recomendaciones emitidas en materia de desempeño

De conformidad con los artículos 17, fracción II, 38, fracciones IV y V, 41, en su segundo párrafo, y 61, párrafo primero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, y artículos 4, 8 y 9, fracciones X, XI, XVIII y XXVI del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, durante este proceso se determinaron 4 resultados de la fiscalización correspondiente a la **Auditoría de Desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos**, que generaron 9 observaciones. De lo anterior, se deriva lo siguiente:



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Observaciones Emitidas

<b>Total</b>	<b>9</b>
<b>Atendidas</b>	<b>0</b>
<b>En seguimiento</b>	<b>9</b>

## Recomendaciones Emitidas

<b>Total</b>	<b>9</b>
--------------	----------

## B. Detalle de Resultados

### Resultado Número 1.

#### Eficacia.

#### 1. Control Interno / Ambiente de Control.

##### 1.1. Marco jurídico y normativo en materia de protección civil.

#### Con observaciones

El control interno es un proceso efectuado en primera instancia por el ayuntamiento y su titular, así como la administración y los demás servidores públicos que le conforman, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Se revisó el ambiente de control, como la base del control interno, ya que proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.

Como parte de los principios del ambiente de control, primer componente del control interno, se establece que el titular debe autorizar, con apoyo de la administración y conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



organizacional, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas. Así mismo, la administración es responsable de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes. De igual manera, se establece que el titular y la administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta<sup>6</sup>.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo señalan como competencia de los ayuntamientos, formular, aprobar y publicar los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y crear las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal y reglamentar su funcionamiento<sup>7</sup>.

Así mismo, en la reglamentación municipal se establece que el Presidente Municipal tiene la facultad de proponer al ayuntamiento, de conformidad con el reglamento interior, la aprobación de reglamentos interiores de las dependencias y unidades administrativas, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento administrativo de las mismas, además de que los titulares de las dependencias y unidades administrativas tendrán la facultad y obligación de elaborar, en su caso, manuales de organización que permitan un mejor funcionamiento y el eficiente desempeño de sus funciones, los que someterá a la aprobación del Presidente Municipal<sup>8</sup>.

Considerando lo anterior, se solicitaron al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel los reglamentos, manuales y estructura orgánica relacionados con la Dirección de Protección Civil, a fin de verificar que el ayuntamiento contó, durante el ejercicio 2022, con un marco jurídico y normativo aprobado y vigente que regule el funcionamiento, organización y líneas de responsabilidad en materia de protección civil, como parte del

<sup>6</sup> Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (2014). Ambiente de control, principios 1, 3 y 4.

<sup>7</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículo 145; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66, fracción I, incisos c e i.

<sup>8</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículos 9 y 15, fracción V.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



ambiente de control que se debe implementar. Al respecto, proporcionó la siguiente información:

**Tabla 1. Marco jurídico y normativo del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, en materia de protección civil**

Documento	Fecha del documento
1. Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo.	Dado en la Décima Octava Sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento del Municipio de Cozumel Quintana Roo, para el periodo 2013-2016 a los 12 días del mes de junio del año 2014. Última reforma publicada el 15 de noviembre de 2021.
2. Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel.	Última reforma publicada en el P.O.E. de fecha 29 de marzo de 2019. Dado en la Cuarta Sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento del Municipio de Cozumel Quintana Roo, para el periodo 2018-2021 a los 30 días del mes de noviembre del año 2018.
3. Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	Modificación publicada en el P.O.E. Número 3 Ordinario de fecha 16 de febrero de 2015. Dado en la vigésima octava sesión Ordinaria del H. Ayuntamiento del Municipio de Cozumel Quintana Roo, para el periodo 2013-2016 a los 14 días del mes de noviembre del año 2014.
4. Manual de Organización de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas.	No cuenta con fecha de emisión ni firmas de quien elaboró, autorizó y validó.
5. Manual de Procedimientos del Municipio de Cozumel	La sección de protección civil no cuenta con portada, índice, fecha de emisión ni firmas de quien elaboró, autorizó y validó.
6. Organigrama de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas del Municipio de Cozumel Quintana Roo.	No cuenta con fecha de emisión ni firmas de quien elaboró, autorizó y validó.

P.O.E.: Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

Fuente: Elaborado por la ASEQROO con base en la información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

De la verificación realizada a los documentos antes señalados, se destaca que en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cozumel se menciona que son fines del gobierno municipal la protección a las personas y su patrimonio<sup>9</sup>. Por su parte, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, estipula que, para el despacho de los asuntos que competen a la Secretaría General del Ayuntamiento, su titular será auxiliado, entre otras unidades administrativas, por la Dirección de Protección Civil<sup>10</sup>.

El Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, corresponde al documento modificado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo (P.O.E.) Número 3 Ordinario de fecha 16 de febrero de 2015.

En cuanto al Manual de Organización de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas, el Manual de Procedimientos del Municipio de Cozumel y el Organigrama

<sup>9</sup> Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, artículo 8o., fracción II.

<sup>10</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículo 17, fracción I.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas del Municipio de Cozumel, se observó que no cuentan con firmas de las personas servidoras públicas encargadas de su elaboración, autorización, validación y aprobación, además de que no cuentan con fecha de emisión.

A continuación, se presenta un análisis a fin de corroborar el establecimiento de regulaciones específicas determinadas por la Ley General de Protección Civil, que se deberán contemplar en la normativa municipal en materia de protección civil, considerando su inclusión en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, siendo este la base principal para regular las funciones de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas.

**Tabla 2. Principales aspectos a regular en la normativa municipal de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Protección Civil (LGPC)**

Aspectos a regular de acuerdo a la LGPC.	Fundamento de la LGPC	Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	
		Cumple ✓	No Cumple ✗
¿La normativa municipal contempla la integración y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil?	Artículo 17	✓ (art. 26)	
¿La Unidad Municipal de Protección Civil se denomina Coordinación Municipal de Protección Civil en la normativa municipal?	Artículo 17, párrafo 5to		(El documento hace referencia a la existencia de esta unidad catalogada como Dirección de Protección Civil)
¿La normativa municipal integra disposiciones administrativas en materia de Protección Civil, que requieran de una intervención especializada para atención de emergencias?	Artículo 21	✓ (arts. 41 y 46)	
¿La normativa municipal contempla puestos de mando y jerarquías de la Unidad Municipal de Protección Civil?	Artículo 48		✗
¿La normativa municipal integra disposiciones reglamentarias, trámites y procedimientos que deben cumplir los grupos voluntarios para obtener su registro y formar parte del Sistema Municipal de Protección Civil?	Artículo 51	✓ (arts. 53, 54 y 55)	
¿La normativa municipal comprende la atención, regulación y supervisión para los fenómenos antropogénicos (causados por el hombre)?	Artículo 65	✓ (arts. 58, 81, 82, 83 y 84)	
¿La normativa municipal contempla disposiciones para la integración y operación del Fondo Municipal de Protección Civil?	Artículo 67	✓ (art.3, fracción VI)	
¿La normativa municipal integra bases y lineamientos para emitir las convocatorias, recepción, administración, control, distribución y criterios de uso y destino de los donativos que se aporten con fines altruistas para atención de emergencias o desastres?	Artículos 68 y 69	✓ (art. 104)	

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel y la Ley General de Protección Civil.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Del análisis realizado, se determinó que el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel contempla la mayoría de los aspectos enlistados que regula la Ley General de Protección Civil, de los cuales destaca la integración y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil, la implementación de Comités Operativos Especializados de manera permanente o temporal, disposiciones administrativas en materia de protección civil, que requieran de una intervención especializada para atención de emergencias, así como criterios de uso y destino de los donativos para atención de emergencias o desastres, entre otros. Con respecto a la denominación que señala la ley para la Unidad de Protección Civil municipal, si bien no la designa como “Coordinación Municipal de Protección Civil”, se identificaron funciones referenciadas a una Dirección de Protección Civil. Así mismo, presenta aspectos de mejora para incluir los puestos de mando y jerarquías que conforman la Dirección de Protección Civil del municipio.

Por otra parte, es importante señalar que en la reglamentación municipal existen diferencias en la denominación de la Unidad Municipal de Protección Civil de Cozumel, como se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Inconsistencias en la denominación de la Unidad Municipal de Protección Civil**

Documento normativo	Denominación de la Unidad Municipal de Protección Civil
Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	Dirección de Protección Civil
Manual de Organización de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas	Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas
Manual de Procedimientos del Municipio de Cozumel (extracto correspondiente a la Dirección de Protección Civil)	Dirección de Protección Civil
Organigrama Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas del Municipio de Cozumel Quintana Roo	Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas
Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel	Dirección de Protección Civil

Fuente: Elaborado por la ASEQROO con información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

Las discrepancias señaladas generan incertidumbre al especular que se trata de unidades administrativas diferentes, incertidumbre en las líneas de responsabilidad de la Unidad Municipal de Protección Civil, así como la falta de certeza cuando existe la necesidad de referirse a la unidad administrativa encargada de la protección civil municipal, por lo que existe un área de mejora para homologar su denominación en la reglamentación municipal aplicable.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Seguidamente, se efectuó un análisis comparativo de las temáticas establecidas en la normativa federal y estatal, con las incluidas en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, con el objetivo de determinar la debida integración de las temáticas de importancia general en materia de protección civil, el cual se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Verificación de la reglamentación municipal con base en la normativa federal y estatal, en materia de protección civil**

Temáticas establecidas en la normativa federal y estatal	Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	
	Contenido ( ✓ ó ✗ )	
• Disposiciones Generales.	✓	(Título Primero y Título Cuarto)
• Obligaciones, Atribuciones, Principios, Planeación y Autoridades de Protección Civil	✓	(Título Segundo, Capítulos III, IV, V, VI y Título Cuarto)
• Sistema Municipal de Protección Civil	✓	(Título Segundo Capítulo I)
• Consejo Municipal de Protección Civil	✓	(Título Segundo Capítulo II)
• Comités Operativos Especializados en Emergencias	✓	(Título Segundo Capítulo VII)
• Coordinación Municipal de Protección Civil	✓	(Título Segundo Capítulo VI)
• Programas y Proyectos de Protección Civil	✓	(Título Segundo Capítulo III, artículo 45, fracciones I, II)
• Fomento a la cultura de Protección Civil	✓	(Título Octavo, Capítulo I)
• Profesionalización en materia de Protección Civil	✓	(Artículo 1, fracción V, 53, fracciones II, III, IV, art 103)
• Grupos voluntarios	✓	(Título Segundo, Capítulo VIII)
• Fondo Municipal de Protección Civil	✓	(Artículo.3, fracción VI)
• Donaciones	✓	(Título Noveno Capítulo Único).
• Detección de Zonas de Riesgo	✓	(Artículo 10, fracciones I y III)
• Atención a la población rural afectada por emergencias	✗	
• Sistema de Monitoreo y Alerta Temprana	✓	(Artículos 3, fracción II, VII, 49 fracción III, 50 fracción IV)
• Registro de entes que ejercen actividades de capacitación, evaluación, elaboración de Programas Internos de Protección Civil	✓	(Título Sexto capítulo Único)
• Análisis de Riesgos	✓	(Artículos 10 fracción I, 31 fracción VII)
• Atlas de Riesgos	✓	(Artículos 3 fracción II, 42, fracción V y 45, fracción III)
• Gestión Integral de Riesgos	✓	(Artículos 9, 10 fracción V, 40, párrafo primero)
• Participación social en el Consejo de Protección Civil	✓	(Artículo 31, fracciones I y V)
• Regulación sobre Protección Civil	✓	Título Primero, Capítulo II



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Temáticas establecidas en la normativa federal y estatal	Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	
	Contenido ( ✓ ó ✗ )	
• Cuerpos y Grupos de Protección Civil	✓	Título Segundo, Capítulo VIII
• Denuncia Popular	✓	(Título Décimo, Capítulo Único)
• Visitas y Operativos de Inspección	✓	(Título Décimo Primero)
• Medidas de Seguridad	✓	(Título Décimo Segundo)
• Infracciones y Sanciones	✓	(Artículo 56 y Título Décimo Tercero, Capítulo I)
<b>Porcentaje de temáticas incluidas</b>		<b>96.15%</b>

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en la Ley General de Protección Civil, Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo y el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel.

De acuerdo con la verificación realizada, se determinó que el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel cumple con la inclusión de los temas principales de protección civil y se alinea, en general, a lo estipulado en la normativa federal y estatal, presentando un área de mejora para establecer alguna disposición para la atención a la población rural afectada por emergencias y fenómenos naturales, en caso de contar con zonas rurales.

En conclusión, se determinó que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó, durante el ejercicio 2022, con un marco jurídico y normativo que reguló el ejercicio de las atribuciones, funciones y actividades en materia de protección civil, sin embargo, existen algunas áreas de mejora por implementar.

Derivado del análisis anterior, se determinaron las siguientes observaciones:

1. Se constató que el Manual de Organización y el Organigrama de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas del Municipio de Cozumel, no cuentan con firmas de los servidores públicos encargados de su elaboración, autorización, validación, aprobación, ni con fecha de emisión. Asimismo, la sección del Manual de Procedimientos del Municipio de Cozumel, correspondiente a dicha dirección, que fue proporcionada, no permite corroborar dichos atributos.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó proporcionar los manuales de organización y de procedimientos propios, que contengan las firmas



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



de las personas servidoras públicas encargadas de su elaboración, autorización, validación y aprobación, por parte de las autoridades municipales competentes, estableciendo como fecha compromiso para su atención, el 27 de septiembre de 2024.

2. Se identificó la falta de homologación en la denominación de la unidad municipal de protección civil en la normativa municipal aplicable.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó presentar la propuesta de cambio en la denominación de la unidad municipal de protección civil, en la normativa municipal aplicable y ante las autoridades municipales competentes, derivado de las competencias de dicha unidad administrativa y con base en sus facultades y obligaciones, estableciendo como fecha compromiso para su atención, el 23 de agosto de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166-R01-01 Recomendación

Se deberán presentar, debidamente requisitados, los manuales de organización y de procedimientos de la Dirección de Protección Civil, con las firmas de las personas servidoras públicas competentes que intervienen en su elaboración, autorización, validación y aprobación.

### 22-AEMD-B-071-166-R01-02 Recomendación

Se deberán realizar las gestiones necesarias para presentar la propuesta de cambio en la denominación de la unidad municipal de protección civil, con el fin de homologarla, en primera instancia, en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, y posteriormente, en el marco normativo aplicable, presentando evidencia de las gestiones y avances logrados para llevarlo a cabo.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## 1.2. Estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil.

### Con observación

Son facultades y obligaciones del ayuntamiento en materia de gobierno y régimen interior el crear las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal y reglamentar su funcionamiento<sup>11</sup>, por su parte, la legislación nacional indica que el Presidente Municipal se asegurará del correcto funcionamiento e integración de las unidades de protección civil, promoviendo para que sean constituidos, con un nivel no menor a dirección general preferentemente y de acuerdo con la legislación aplicable, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de la Secretaría General del Ayuntamiento y estipulando denominarlas como Coordinación Municipal de Protección Civil<sup>12</sup>.

Las estructuras orgánicas son el conjunto de puestos relacionados jerárquicamente y ayudan a comprender cómo se encuentra estructurada una organización, siendo que su representación gráfica corresponde a un organigrama.

La Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2022-2024, reconocida como Buenas Prácticas Municipales, al considerar las mejores acciones generadas por las administraciones públicas municipales, señala que los municipios deberán contar con una estructura organizacional que responda a las necesidades de la función municipal. Para ello, es indispensable que cada unidad administrativa prevista en su normativa orgánica (reglamento o bando) y que fue creada para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos que corresponden al municipio, cuente con un manual de organización y un organigrama, donde se represente a todas las áreas autorizadas en dicho manual, debidamente autorizados para que se consideren válidos<sup>13</sup>. Por otra parte, esta estructura organizacional definida contribuye a la implementación del sistema de control interno, toda vez que permite identificar con claridad los roles y responsabilidades.

<sup>11</sup> Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66, fracción I, inciso i.

<sup>12</sup> Ley General de Protección Civil, artículo 17, párrafos primero, segundo y quinto.

<sup>13</sup> Elaborado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Módulo I Organización, tema 1.1 Estructura.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

Con base en ello, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel la estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil del municipio, vigente y aprobada. Al respecto, el ente proporcionó el organigrama correspondiente a la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, como se muestra a continuación:

**Imagen 1. Organigrama de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas de Cozumel, Quintana Roo**



**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en la información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

De acuerdo con la imagen anterior, se determinó que el organigrama presenta debilidades en su representación gráfica al no definir con claridad las relaciones lineales, las cadenas de mando y jerarquías de las unidades administrativas, al incorporar dentro del tercer nivel, diferentes niveles jerárquicos como son: jefaturas, coordinaciones, supervisor y encargado de área.

Cabe hacer mención que el Organigrama Interno o Específico incluido en el Manual de Organización de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas 2018-2021, presenta las mismas inconsistencias antes descritas, identificando también que existen diferencias en la representación de la estructura orgánica entre ambos documentos de



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



la dirección en comento (manual de organización y organigrama de la dirección), por lo que existe un área de mejora para su homologación.

En conclusión, si bien, la dirección señalada contó con un organigrama para el ejercicio 2022, se determinó que este último presenta debilidades en su representación gráfica.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

3. Se detectaron debilidades en la estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil del Municipio de Cozumel, al no tener bien definidas las relaciones lineales, las cadenas de mando y jerarquías de sus unidades administrativas. Así mismo, dicha estructura presenta diferencias con el organigrama incluido en el Manual de Organización de dicha dirección.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó realizar las adecuaciones pertinentes para la representación gráfica de su organigrama, en el que se definirán adecuadamente las relaciones lineales, las cadenas de mando, unidades administrativas y niveles jerárquicos, estableciendo como fecha compromiso para presentar la evidencia documental de dicha acción el 23 de agosto de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166-R01-03 Recomendación

Se deberán realizar las adecuaciones pertinentes en la representación gráfica del Organigrama de la Dirección de Protección Civil, definiendo adecuadamente las relaciones lineales, las cadenas de mando, unidades administrativas y niveles jerárquicos. Una vez actualizado, deberá homologarse y representarse en el Manual de Organización de la misma dirección. De lo anterior, deberá presentar el organigrama debidamente firmado y autorizado.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## 1.3. Difusión del Código de Ética.

### Con observación

Los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. Este código de ética, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad<sup>14</sup>.

Asimismo, el principio 1 del componente ambiente de control, del Marco Integrado de Control Interno (MICI) establece que el órgano de gobierno, en su caso, el titular y la administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción<sup>15</sup>.

Bajo este contexto, se solicitó el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, aprobado y vigente que haya establecido dicho ayuntamiento, que coadyuve a promover un ambiente de trabajo basado en la integridad personal y profesional, que orienten a las personas servidoras públicas respecto de su actuación ante situaciones concretas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como las cartas compromiso firmadas por el personal de la Dirección de Protección Civil, como evidencia de su difusión al interior de la misma.

El Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Protección Civil, proporcionó el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, aprobado y vigente, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 30 de junio de 2020. Dicho código señala que tiene por objeto proporcionar a las personas servidoras públicas del municipio de Cozumel una descripción detallada de los principios y valores

<sup>14</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 16.

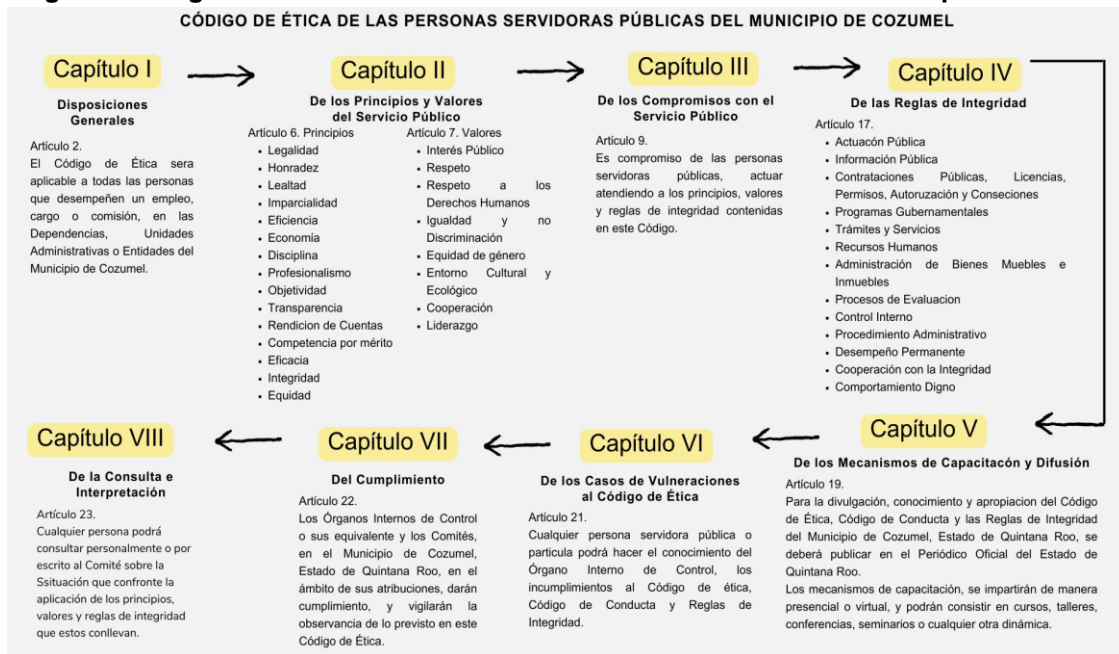
<sup>15</sup> Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público. 2014. Ambiente de Control.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

institucionales con los cuales debe regirse su actuar, fortaleciendo su desempeño para el cumplimiento de sus funciones en el municipio, que le será aplicable a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, en las dependencias, unidades administrativas o entidades del Municipio de Cozumel y que deberá proporcionarse a todo el personal a través de medios físicos o electrónicos con la finalidad de que conozcan y tomen conciencia de su contenido, para posteriormente firmar una carta compromiso de alinear, el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a lo previsto en dicho código<sup>16</sup>.

El código de ética contiene lo siguiente:

**Imagen 2. Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel**



**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel.

En relación con la difusión de dicho código de ética al interior de la Dirección de Protección Civil, se informó que no cuentan con las cartas compromiso suscritas por el personal, por lo que se determina que no disponen de evidencia que demuestre que el personal esté informado de su existencia y conocimiento.

<sup>16</sup> Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo; artículos 1, fracción I, 2 y 3.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



En conclusión, se confirmó la existencia de un código de ética de aplicación en el ayuntamiento, que incluye principios, valores éticos, reglas de integridad y mecanismos de difusión, no obstante, presentó debilidades para hacerlo de conocimiento del personal adscrito a la Dirección de Protección Civil.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

4. Se identificaron debilidades en la difusión del Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel al personal adscrito a la Dirección de Protección Civil, ante la falta de cartas compromiso suscritas por el personal como evidencia de su conocimiento y compromiso de adopción.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó difundir el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, al personal de la Dirección de Protección Civil, así como entregar las cartas compromiso suscritas por el personal, estableciendo como fecha compromiso para su atención el 29 de febrero de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166 R01-04 Recomendación

Se deberá difundir el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel al personal de la Dirección de Protección Civil, presentando como evidencia, las cartas compromiso suscritas por el personal, con la finalidad de fortalecer una cultura de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción.

Con motivo de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Protección Civil, estableció como fecha



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



compromiso para la atención de la recomendación 22-AEMD-B-071-166-R01-01, el 27 de septiembre de 2024, para las recomendaciones 22-AEMD-B-071-166-R01-02 y 22-AEMD-B-071-166-R01-03 el 23 de agosto de 2024 y para la recomendación 22-AEMD-B-071-166-R01-04, el 29 de febrero de 2024. Por lo antes expuesto, la atención a las recomendaciones de desempeño queda en **seguimiento**.

## Normatividad relacionada con las observaciones

Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 16, párrafo segundo.  
Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66, fracción I, inciso i.  
Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo, artículos 15, fracción V, 16, fracción IX y 17, fracción I.  
Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel Estado de Quintana Roo, artículos 26, fracción II y 44.  
Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, artículos 3 y 19.

## Resultado Número 2.

### Eficacia.

## 2. Sistema Municipal de Protección Civil.

### 2.1 Mecanismos, órganos y agrupaciones del Sistema Municipal de Protección Civil.

### Con observación

- **Sistema Municipal de Protección Civil**

Los Sistemas Municipales de Protección Civil se entienden como el primer nivel de respuesta ante cualquier fenómeno destructivo que afecte a la población de un municipio. Cada uno de los sistemas municipales identificará sus principales riesgos y estudiará las medidas para prevenir su ocurrencia y aminorar sus efectos sobre la respectiva población. Cada ayuntamiento a través de los acuerdos de cabildo,



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



establecerá su propio Sistema Municipal de Protección Civil, mismo que se coordinará con el Sistema Estatal de Protección Civil, y deberá ser integrado por el Presidente Municipal, Consejo Municipal de Protección Civil, unidades internas y los grupos voluntarios, entre otros órganos. Los Cuerpos de Bomberos de los Municipios también integran la estructura de los Sistemas Municipales de Protección Civil<sup>17</sup>.

Con base en estas disposiciones legales, se procedió a verificar la instalación del Sistema Municipal de Protección Civil y de los órganos que lo conforman, la integración de su estructura, así como la realización de acciones y cumplimiento de funciones en materia de protección civil, con la información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

Para la realización del análisis de la integración y funcionamiento del Sistema Municipal de Protección Civil y de los órganos que lo conforman, se tomó como punto de referencia lo estipulado en el artículo 26 del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, obteniéndose lo siguiente:

**Tabla 5. Verificación de la integración del Sistema Municipal de Protección Civil**

Estructura del Sistema Municipal de Protección Civil	Evidencia de su instalación y/o implementación
Consejo Municipal de Protección Civil	Acta de instalación del Consejo Municipal de Protección Civil, para el periodo 2021-2024, de fecha 27 de octubre del año 2021, signada por los participantes.
Dirección de Protección Civil Municipal	El Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo (última reforma publicada POE 29-03-2019), en su artículo 14 se identifica a la Secretaría General del Ayuntamiento, como una dependencia de la administración pública municipal, misma que para el despacho de los asuntos que le competen, de acuerdo con lo que señala el artículo 17 del mismo reglamento, será auxiliado por sus unidades administrativas, entre ellas, la Dirección de Protección Civil municipal.
Comités Operativos Especializados	Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel, para la instalación del Comité Operativo Especializado en Prevención y Combate de Incendios Forestales Temporada 2022 del día 28 de enero del año 2022. Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel, para la instalación del Comité Operativo Especializado en Fenómenos Hidrometeorológicos Temporada 2022 del día 09 de junio del año 2022.
Grupos Voluntarios	A la fecha no se ha registrado ninguna inscripción, por lo que no se cuenta con grupos voluntarios.

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, artículo 26, Acta de Instalación del Consejo Municipal de Protección Civil, Acta de la Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel y Acta de la Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel, de los Comités Operativos Especializados instalados en 2022, del Municipio de Cozumel, Quintana Roo.

<sup>17</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículos 38, 40, párrafo segundo, 41 y 42.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Derivado de lo anterior, se constató el establecimiento del Sistema Municipal de Protección Civil de Cozumel, a través de la instalación del Consejo Municipal de Protección Civil, así como de Comités Operativos Especializados (Incendios Forestales, Fenómenos Hidrometeorológicos y Fenómenos Sanitarios Ecológicos), y la disposición de contar con una Dirección de Protección Civil municipal, sin embargo, no integró Grupos de Voluntarios debido a que no se cuenta con grupos registrados en el municipio.

- **Consejo Municipal de Protección Civil**

Los consejos municipales son órganos de consulta y de coordinación de los gobiernos municipales para convocar, concertar, inducir e integrar las acciones de los Sistemas Municipales de Protección Civil y tendrán atribuciones de conformidad con las disposiciones legales aplicables<sup>18</sup>.

En consideración de lo anterior, se corroboró la integración del Consejo Municipal de Protección Civil del Ayuntamiento de Cozumel mediante el acta de instalación correspondiente, firmada el 27 de octubre de 2021, la cual señala en el cuarto punto de la orden del día su instalación formal por el periodo 2021-2024, procediendo a verificar su homologación con el Reglamento Municipal de Protección Civil.

**Tabla 6. Verificación de la estructura del Consejo Municipal de Protección Civil**

Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	Acta de Instalación del Consejo Municipal de Protección Civil 2021-2024.	
	Cumple	No cumple
• Un Presidente, que será el Presidente Municipal o quien éste designe.	✓	
• Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario General de Ayuntamiento.	✓	
• Un Coordinador Operativo que será el Director de Protección Civil Municipal.	✓	
• El regidor Presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito del H. Ayuntamiento de Cozumel.	✓	
• Los representantes en el municipio, de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina.	✓	
• Los representantes de las autoridades o Dependencias Federales y Estatales en el Municipio, que se relacionen o ejerzan funciones vinculadas con los objetivos del Consejo Municipal.	✓	

<sup>18</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículo 39.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel	Acta de Instalación del Consejo Municipal de Protección Civil 2021-2024.	
	Cumple	No cumple
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los titulares de las Dependencias, Unidades Administrativas y Entidades de la Administración Pública Municipal, cuya área de competencia se relacione con los objetivos del Consejo Municipal y sean invitados a participar por el Presidente del mismo.</li> </ul>		X
<ul style="list-style-type: none"> <li>Los representantes de los Grupos Voluntarios y los especialistas en materia de protección civil, que radiquen en el municipio, y que a juicio del Presidente del Consejo Municipal, sea conveniente invitar a participar.</li> </ul>		X

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículo 32 y el Acta de Instalación del Consejo Municipal de Protección Civil 2021-2024, de fecha 27 de octubre de 2021.

De la verificación realizada, se constató que la instalación del Consejo Municipal de Protección Civil del Ayuntamiento de Cozumel, cumplió con seis figuras principales respecto de su estructura, a excepción de la participación de titulares de las dependencias, unidades administrativas y entidades de la administración pública municipal que se relacionen con los objetivos del Consejo Municipal ni de representantes de los grupos voluntarios, en virtud de que los primeros mencionados no fueron convocados a participar y que no cuentan con grupos voluntarios registrados en la Dirección de Protección Civil del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

Por otra parte, fueron solicitadas las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo Municipal de Protección Civil que contengan las resoluciones y acuerdos tomados durante el ejercicio 2022, a fin de verificar su operatividad durante dicho ejercicio.

Al respecto, el ayuntamiento, por conducto de la Dirección de Protección Civil, proporcionó las actas de la segunda y tercera sesiones ordinarias del Consejo Municipal de Protección Civil, de fechas 28 de enero y 9 de junio del 2022, relacionadas con la instalación de los comités operativos especializados, así como dos actas extraordinarias en función de asuntos relacionados con el Comité Operativo Especializado en Fenómenos Hidrometeorológicos, como evidencia de su operatividad.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



En conclusión, se constató la constitución del Consejo Municipal de Protección Civil, como lo señala el acta correspondiente, así como evidencia de su operatividad durante el ejercicio 2022.

- **Comités Operativos Especializados**

Para la adecuada aplicación de los programas del Sistema Municipal de Protección Civil, se crearán los comités operativos especializados que se requieran, los cuales podrán ser permanentes o temporales, y tendrán la responsabilidad de atender en primera instancia, los riesgos y emergencias que pudieran presentarse. Entre los comités operativos especializados permanentes, de acuerdo con el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, se encuentran los siguientes:

- Comité Operativo Especializado en Fenómenos Hidrometeorológicos.
- Comité Operativo Especializado en Prevención y Combate de Incendios Forestales<sup>19</sup>.

Derivado de ello, se solicitó información relacionada con la integración de Comités Operativos Especializados (como órganos de apoyo para atender, en primera instancia, los riesgos y emergencias que pudieran presentarse en el municipio), así como el Programa de Trabajo de los Comités Operativos Especializados Permanentes que hayan establecido durante el ejercicio 2022, y el reporte de las actividades realizadas.

Al respecto, se proporcionaron dos actas como evidencia de la constitución de dos comités, mismos que se ilustran a continuación:

<sup>19</sup> Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo, artículo 46.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

**Imagen 3. Comités Operativos Especializados Permanentes instalados en el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel en 2022**



Comité Operativo Especializado en Prevención y Combate de Incendios Forestales Temporada 2022.

Acta Segunda Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel del 28 de enero de 2022.

Comité Operativo Especializado de Fenómenos Hidrometeorológicos Temporada 2022.

Acta Tercera Sesión Ordinaria del Consejo Municipal de Protección Civil del Municipio de Cozumel del 9 de junio de 2022.

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO, con base en la información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

Como parte de la operatividad de dichos comités, proporcionaron actas de la primera y segunda sesiones extraordinarias del Comité Operativo Especializado de Fenómenos Hidrometeorológicos Temporada 2022, de fechas 25 y 26 de septiembre de 2022, respectivamente, relacionados con el monitoreo y seguimiento de un huracán que presentaba riesgo para el municipio.

Adicionalmente, proporcionaron el Plan Municipal de Contingencia por Ciclones Tropicales 2021-2024, el cual señala que fue elaborado para poder atender, en primera instancia, los riesgos y emergencias que pudieran presentarse en el municipio. En él se establecen diversas estrategias, el organigrama del comité y las funciones generales del comité y subcomités que lo conforman, así como un sistema de alerta temprana para ciclones tropicales con la descripción de su funcionamiento. Así mismo, señala que dicho plan busca unificar criterios y servir como una guía de respuesta ante una emergencia producida por un fenómeno hidrometeorológico y que se requiere de la aportación de cada uno de los integrantes del comité operativo especializado en huracanes, para lograr mejorar la información de este programa, a fin de mejorar las acciones a realizar.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



En este mismo sentido, fue proporcionado el Plan Municipal de Prevención y Combate de Incendios Forestales 2021-2024, el cual señala como objetivo general, establecer un plan operativo en el municipio durante la temporada para la protección de las zonas forestales, para reforzar los esfuerzos en áreas críticas del mismo, con la participación de los tres niveles de gobierno, así como el sector social y privado, con la premisa fundamental de prevenir y combatir eficientemente los incendios forestales. Dicho plan contiene diversos apartados entre los cuales se encuentran: Participantes (organigrama y funciones de los integrantes del Comité Operativo Especializado en Prevención y Combate de Incendios Forestales); Estrategias en las etapas de Prevención, Detección, Combate y Evaluación de daños; Apoyos Externos; y Vuelta a la Normalidad. De igual manera, contiene una sección de anexos que incluye: Mapa de sistemas acuáticos, pozos y cenotes de Cozumel, Recursos humanos y materiales del Municipio de Cozumel y Mapa de zonas de riesgo en caso de incendio forestal.

Con base en lo antes expuesto, se determinó que dicha información corresponde a los planes de trabajo de los Comités Operativos Especializados temporales, ya que proporcionan información sobre la planificación para el desarrollo y seguimiento de los fenómenos hidrometeorológicos y de incendios forestales, los cuales contienen objetivos, procesos, procedimientos, protocolos y acciones programadas para llevar a cabo en plazos, que deba realizar un servidor público o equipo de trabajo.

En conclusión, se constató la instalación de los Comités Operativos Especializados Permanentes de Prevención y Combate de Incendios Forestales y de Fenómenos Hidrometeorológicos y su operatividad durante el ejercicio 2022, representando un área de mejora la elaboración de reportes de las actividades realizadas por los comités, así como documentar con evidencia suficiente, competente y pertinente dichas actividades.

- **Grupos Voluntarios**

Los grupos voluntarios de prevención y auxilio estarán formados por personas organizadas y capacitadas, coordinadas con y por las autoridades, que se integran a las acciones de protección civil y que colaboran en los programas y acciones respectivas, en función a su ámbito territorial<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículos 9, fracción IX y 103.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



La Dirección de Protección Civil con base en la información que proporcionen los grupos y las personas físicas voluntarias elaborará el Registro Municipal de Voluntarios. Los grupos voluntarios deberán registrarse en la Dirección de Protección Civil, misma que otorgará una constancia de registro en el que se inscribirá el número de registro, nombre del grupo voluntario o persona física, y actividades a las que se dedican, dicho registro deberá revalidarse anualmente<sup>21</sup>.

Con base en lo anterior, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel el Registro Municipal de Grupos Voluntarios ante la Dirección de Protección Civil, vigente y actualizado al ejercicio 2022. Al respecto, el ayuntamiento informó que a la fecha no se ha registrado ninguna inscripción por lo que no se cuenta con grupos voluntarios.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

5. Se detectó la falta de reportes de las actividades realizadas por los Comités Operativos Especializados Permanentes, así como evidencias que acrediten dichas actividades.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó verificar que los Comités Permanentes Operativos Especializados presenten los reportes correspondientes a finales de cada temporada durante el presente año 2024 ya que tanto en el año 2022 como en el 2023 no se hicieron los reportes correspondientes; estando en posibilidades de presentar en esta administración municipal, el informe de actividades del Comité Operativo en Prevención y Combate de Incendios Forestales al finalizar la temporada de incendios forestales en el mes de marzo 2024 ya que el Comité Operativo Especializado en Fenómenos Hidrometeorológicos rendirá su informe a finales del presente año, estableciendo como fecha compromiso para su atención el 31 de mayo de 2024.

<sup>21</sup> Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo, artículos 53 y 54



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166-R02-05 Recomendación

Se deberá presentar el informe del Comité Operativo en Prevención y Combate de Incendios Forestales correspondiente al ejercicio 2024. De igual manera, se deberá realizar la integración adecuada de evidencias suficientes, competentes y pertinentes que respalden e identifiquen de forma clara y ordenada las acciones relacionadas con dicho informe, presentando a este órgano de fiscalización superior evidencia de las acciones realizadas en este sentido.

## 2.2. Dirección de Protección Civil.

### Con observaciones

Los gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, los presidentes municipales y los alcaldes de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se asegurarán del correcto funcionamiento de los consejos y unidades de protección civil, promoviendo para que sean constituidos, con un nivel no menor a dirección general, preferentemente y de acuerdo con la legislación aplicable, como organismos con autonomía administrativa, financiera, de operación y gestión, dependiente de la secretaría de gobierno, secretaría del ayuntamiento, y las alcaldías, respectivamente<sup>22</sup>.

Ahora bien, la reglamentación municipal de Cozumel establece que, para el despacho de los diversos ramos de la administración pública municipal, el Presidente Municipal se auxiliará de diversas dependencias, entre las cuales se encuentra la Secretaría General del Ayuntamiento, quien a su vez tiene las atribuciones relacionadas con la protección civil y que para el cumplimiento de ellas, contará con la Dirección de Protección Civil<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Ley General de Protección Civil, artículo 17 párrafos primero y segundo.

<sup>23</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel del Estado de Quintana Roo, artículos 4, 14 inciso A), fracción I y 17, fracción I.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Con el objetivo de verificar las principales acciones para la mitigación y prevención de riesgos realizadas durante el ejercicio 2022, por la Dirección de Protección Civil, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel la información relacionada con el Programa o Plan Anual de Trabajo del ejercicio 2022 y el informe de su ejecución; el listado de edificios que funcionaron como refugios públicos autorizados; inventario de los recursos movilizables para la atención de emergencias o siniestros; y evidencia de las acciones realizadas para la capacitación de la población en materia de Protección Civil, así como de todas aquellas actividades realizadas, inherentes a la prevención y mitigación de riesgos.

Con respecto al Programa o Plan Anual de Trabajo correspondiente al ejercicio fiscal 2022 y el informe de las actividades realizadas en su ejecución, por conducto de la Dirección de Protección Civil informó que no contaron con dichos documentos, situación que representa un área de mejora para su implementación, con la finalidad de contar con un instrumento que les permita ordenar y sistematizar información de modo que se tenga una visión de los trabajos a ejecutar durante el año, en el que se precisen los objetivos, estrategias, acciones, procesos, procedimientos, cronogramas y responsables de su ejecución y que además permita monitorear su cumplimiento y la generación de evidencias documentales, digitales y fotográficas de las actividades realizadas.

En cuanto a los refugios públicos autorizados, proporcionó información sobre la existencia de siete (7) refugios temporales con datos sobre las instalaciones a utilizar, características del inmueble y datos del contacto responsable de cada refugio. Se identificaron cinco escuelas públicas y dos iglesias, todos señalados en condiciones aceptables y con una capacidad de aforo para recibir a un total de 1,250 personas. Las instalaciones designadas como refugios fueron:

**Tabla 7. Instalaciones designadas como refugios temporales**

Refugio	Capacidad (personas)
Plantel Conalep Cozumel	250
Escuela Secundaria "Carlos Monsiváis"	250
Centro de Estudios Tecnológicos del Mar 33	180
Escuela Secundaria Técnica "Octavio Paz"	180
Colegio de Bachilleres	160



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Iglesia Nacional Presbiteriana “Antioquía”	150
Iglesia “El Divino Redentor”	80
<b>Total</b>	<b>1,250</b>

Fuente: Elaborado por la ASEQROO, con base en la información proporcionada por la Dirección de Protección Civil

En lo relacionado con el inventario de los recursos movilizables con que cuenta la Dirección de Protección Civil para la atención de emergencias o siniestros, se proporcionó a este órgano fiscalizador un listado de 16 vehículos, que se describen en la siguiente tabla:

**Tabla 8. Parque vehicular para la atención de emergencias o siniestros**

Descripción	Modelo	Estado físico
W55/Camión PIPA	2023	B.E/USO
Ambulancia	2020	B.E/USO
Camión PIPA	2015	R.E/USO
Tricyti	2015	R.E/USO
Tryciti	2015	R.E/USO
Yaris HB	2014	R.E/USO
Ranger	2011	R.E/USO
Silverado 1500	2010	M.E.
Chevi 5 puertas	2008	R.E/USO
Camión de redilas F-350	2007	R.E/USO
Frontier	2003	R.E/USO
Ambulancia	2000	M.E.
Camión PIPA	1989	R.E/USO
Camión PIPA	1985	R.E/USO
Camión de Bomberos	1981	M.E.
PIPA	1981	R.E/USO

M.E. Mal estado; R.E. Regular estado; B.E. Buen estado.

Fuente: Elaborado por la ASEQROO, con base en la relación de inventario del parque vehicular proporcionada por la Dirección de Protección Civil.

En términos de protección civil, los medios y recursos movilizables son aquellos pertenecientes a las distintas administraciones públicas civiles, organizaciones, empresas y ciudadanos, movilizables frente a emergencias catastróficas, por lo que es un área de mejora la elaboración de un catálogo de medios y recursos movilizables donde se integren los medios humanos, materiales y elementos que podrían ser requeridos en caso de una emergencia.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Referente a la evidencia solicitada sobre las acciones de capacitación para la población en materia de protección civil, efectuadas por la Dirección de Protección Civil durante el ejercicio 2022, no se proporcionó información al respecto.

En resumen, se corroboró que durante el ejercicio 2022, la Dirección de Protección Civil del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel no contó con evidencias suficientes y competentes sobre las acciones realizadas para la mitigación y prevención de riesgos en el municipio, presentando áreas de oportunidad para implementar acciones que incentiven una cultura de la protección civil en la población del municipio, así como para la realización de un programa o plan anual de trabajo, recabando las evidencias que permitan respaldar las funciones y actividades efectuadas, con el fin de contar con herramientas que le permitan dar seguimiento y cumplir con los objetivos planeados.

Derivado del análisis anterior, se determinaron las siguientes observaciones:

6. Se identificó la falta de elaboración de un Programa o Plan Anual de Trabajo de la Dirección de Protección Civil, como instrumento de planificación de sus funciones y actividades, que permita a su vez darle seguimiento por medio de un informe de ejecución.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó elaborar un Programa o Plan Anual de Trabajo aplicable al ejercicio 2024 y que deberá estar debidamente aprobado como directriz para la operatividad, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia documental de dicha acción el 29 de marzo de 2024.

7. Se observó la falta de evidencia de acciones de educación y capacitación para la sociedad en materia de protección civil, efectuadas por la Dirección de Protección Civil, durante el ejercicio 2022.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil acordó implementar



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



acciones de educación y capacitación a la sociedad en materia de Protección Civil como parte de sus funciones, estableciendo como fecha compromiso para la atención y presentar evidencia documental de dichas acciones el 30 de abril de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166-R02-06 Recomendación

Se deberá fortalecer la planeación de las actividades a realizar por parte de la Dirección de Protección Civil, mediante la elaboración de un Programa o Plan Anual de trabajo 2024, como directriz para su operatividad, que permita identificar a los responsables de la ejecución de las actividades, los objetivos, estrategias, recursos a emplear, etc., dándole seguimiento mediante la elaboración de informes periódicos, con la debida integración de evidencias documentales, digitales y fotográficas que respalden las acciones que realicen. Se deberá presentar evidencia del programa o plan de trabajo implementado en el presente año, debidamente aprobado.

### 22-AEMD-B-071-166-R02-07 Recomendación

Se deberán implementar acciones de educación y capacitación para la sociedad, en materia de protección civil, como parte de las funciones que debe realizar la Dirección de Protección Civil, presentando las evidencias suficientes y competentes de su realización.

Con motivo de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Protección Civil, estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones 22-AEMD-B-071-166-R02-05, el 31 de mayo de 2024, 22-AEMD-B-071-166-R02-06, el 29 de marzo de 2024 y para la 22-AEMD-B-071-166-R02-07, el 30 de abril de 2024. Por lo antes expuesto, la atención a las recomendaciones de desempeño queda en **seguimiento**.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Normatividad relacionada con las observaciones

Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, artículos 31, fracción XII, 38, fracción IV, 45, fracción IX, 49, fracción II y 50, fracción V.

### Resultado Número 3.

#### Eficacia.

#### 6. Instrumentos de planeación en materia de protección civil municipal.

##### 3.1 Atlas Municipal de Riesgos.

#### Con observación

El Atlas de Riesgos, considerado como un sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, es el resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables, consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres; que por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente, generando la posibilidad de emitir recomendaciones para la oportuna toma de decisiones y establecer medidas de prevención y mitigación efectivas ante una contingencia o desastre natural<sup>24</sup>.

Entre los objetivos esperados en la elaboración de los Atlas de Riesgos se considera fundamental que cada municipio sea capaz de ubicar e identificar el tipo y grado de riesgos existentes de acuerdo con el origen natural de los mismos tanto a escala municipal como de localidad<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ley General de Protección Civil, artículos 2, fracción IV y 19, fracción XXII, párrafo segundo.

<sup>25</sup> Boletín Especial de Protección Civil (INAFED, 2014), página 6, párrafo primero y tercero.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

En el Atlas Municipal de Riesgos deberán establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas, siendo que esta información formará parte del Atlas Nacional de Riesgos<sup>26</sup>.

## Imagen 4. Función de los Atlas de Riesgos.

El Atlas de Riesgos considera la Gestión Integral de Riesgos, coadyuvando a:



Fuente: Elaborado por la ASEQROO, conforme lo señalado en la Ley General de Protección Civil, última reforma publicada DOF 20-05-2021, artículo 2, fracción XXVIII.

Así mismo, para el ayuntamiento además de ser una herramienta para la planeación municipal, es un sistema actualizado de información geográfica, que permite identificar el tipo de riesgo a que están expuestos los servicios vitales, sistemas estratégicos, las personas, sus bienes y entorno en el municipio, el Atlas limitará tan ajustadamente como sea posible, las zonas susceptibles de los riesgos y peligros<sup>27</sup>.

Dentro del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, se le atribuye al ayuntamiento, el participar en la elaboración y actualización del Atlas de Riesgos, correspondiendo a la Dirección de Protección Civil, identificar y diagnosticar los riesgos

<sup>26</sup> Ley General de Protección Civil, artículo 86.

<sup>27</sup> Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículos 3, fracción II y 6, fracción VI.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



a los que está expuesto el municipio, y elaborar o actualizar, en su caso, el Atlas de Riesgos<sup>28</sup>.

Es importante mencionar que en el Plan Municipal de Desarrollo 2021-2024 de Cozumel, se estableció la línea de acción 4.2.22 Actualizar el atlas municipal de zonas de riesgo, como parte de la estrategia del ayuntamiento para fortalecer las capacidades en materia de protección civil del municipio y la atención de la población en situaciones de emergencias y urgencias.

Bajo este contexto, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, el Atlas Municipal de Riesgos vigente y actualizado; evidencia de la integración del Atlas Municipal de Riesgos al Atlas Nacional de Riesgos, a través del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y el acta de aprobación de la elaboración o actualización del Atlas Municipal de Riesgos, por parte de la autoridad municipal competente, a fin de corroborar su estructura conforme a la normatividad aplicable.

Al respecto, mediante oficio AC/SG/DPC/2023/ADM/00991 de fecha 21 de noviembre de 2023, el ayuntamiento, por conducto de la Dirección de Protección Civil, informó sobre la realización de trabajos para la actualización del Atlas Municipal de Riesgos; así mismo, proporcionó el Acta de Presentación y Apertura de Proposiciones sobre la Licitación Pública Nacional MCZM/OM/LPN/SER/009/2023 “Servicio de elaboración del Atlas de Riesgos para la Dirección de Protección Civil del Municipio de Cozumel”, en la cual se revisaron las propuestas de las empresas que se inscribieron para la elaboración de dicho documento.

Con relación a lo anterior, se emitió el fallo el 9 de octubre del 2023 seleccionando a la empresa que cumplió con las bases y condiciones requeridas para la contratación del servicio licitado. Además, se presentó un avance de la elaboración del Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel, siendo un primer entregable de avances al 14 de noviembre 2023, como se ejemplifica a continuación:

<sup>28</sup> Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículos 42, fracción V y 45, fracción III.

**Imagen 5. Aspectos que contempla el primer entregable de avances del Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel**



Fuente: Elaborado por la ASEQROO, con base en el primer entregable de avances del Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel.

Adicionalmente, el avance contiene aspectos sobre vulnerabilidad social asociada a desastres naturales, contemplando metodología, grado de vulnerabilidad social municipal a nivel localidad; de igual manera, considera la selección de vulnerabilidades físicas como son: tiempo, magnitud, persistencia y reversibilidad, probabilidad y confianza, potencial para adaptación, distribución e importancia del sistema vulnerable, así como también contempla la exposición, señalando los temas de: Población (General y crecimiento histórico), Identificación Geográfica, Tipo de Infraestructura en temas: Educativo, Red vial, Comercios, Salud, Carretero y Vivienda.

Con base en lo anterior, se corroboró que el primer entregable de avances del Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel permite la identificación de los fenómenos y riesgos a los que está expuesto el Municipio de Cozumel, el grado de vulnerabilidad y las posibles zonas de ocurrencia.

Por último, respecto a la evidencia de la integración del Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel al Atlas Nacional de Riesgos, se revisó la página web del CENAPRED para localizar el Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel, encontrando el documento correspondiente al año 2011<sup>29</sup>, corroborando que el municipio no cuenta con un Atlas

<sup>29</sup> Disponible en: [http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/AtlasEstatales/?&NOM\\_ENT=Quintana%20Roo&CVE\\_ENT=23](http://www.atlasmnacionalderiesgos.gob.mx/AtlasEstatales/?&NOM_ENT=Quintana%20Roo&CVE_ENT=23) y [https://rmqir.proyctomesoamerica.org/PDFMunicipales/2011/vr\\_23001\\_AR\\_COZUMEL.pdf](https://rmqir.proyctomesoamerica.org/PDFMunicipales/2011/vr_23001_AR_COZUMEL.pdf)



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



de Riesgos actualizado al año 2022, integrado al Atlas Nacional de Riesgos. Cabe señalar, que por el transcurso de los años se presentan importantes cambios en la dinámica municipal que ameritan tomarse en cuenta para incluir su estudio, calificación y cuantificación de susceptibilidades, peligros, vulnerabilidades y riesgos, entre otros, mismos que serán útiles para la actualización del Atlas Municipal de Riesgos y que permita fortalecer la toma de decisiones para la identificación de las acciones de prevención y mitigación.

Derivado del análisis anterior, se concluye que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó, durante el ejercicio 2022, con el Atlas de Riesgos del Municipio de Cozumel 2011, mismo que se encuentra integrado al Atlas Nacional de Riesgos ante el CENAPRED. No obstante, con base en la información proporcionada, el ayuntamiento realizó gestiones de actualización de dicho instrumento en el ejercicio 2023.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

8. Se identificó que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel no contó con un Atlas Municipal de Riesgos actualizado al ejercicio 2022.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, presenta el documento correspondiente al “Atlas de Riesgos por Fenómenos Naturales y Vulnerabilidad ante el Cambio Climático” de Cozumel, informando que en fecha 30 de enero de la presente anualidad, sería entregado al Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) para su validación, emitan observaciones para atender y, en su caso, lo incluyan en la plataforma del CENAPRED, estableciendo como fecha compromiso para presentar la evidencia documental de la entrega del Atlas de Riesgos actualizado a la Comisión Nacional de Prevención de Desastres, el 15 de marzo de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## 22-AEMD-B-071-166 R03-08 Recomendación

Se deberá presentar el oficio o documento con el cual se entrega a la CENAPRED, el Atlas Municipal de Riesgos actualizado, para su validación y posterior inclusión en la plataforma del Atlas Nacional de Riesgos.

### 3.2 Programa Municipal de Protección Civil.

#### Con observación

El Programa Municipal de Protección Civil es un instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas, dentro de un municipio, a la atención de situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y su entorno en su ámbito territorial<sup>30</sup>.

De igual manera, se puede definir como el conjunto de objetivos, políticas, estrategias, líneas de acción y metas para cumplir con el objetivo del Sistema Nacional de Protección Civil, según lo dispuesto en la legislación aplicable; y para su elaboración y ejecución deberán considerarse las líneas generales que establezcan los Programas Nacional y Estatal de Protección Civil, así como las etapas consideradas en la Gestión Integral de Riesgos, y conforme lo establezca la normatividad local en materia de planeación, en su caso.

El programa municipal antes señalado precisará las acciones a realizar, determinará los responsables y establecerá los plazos para su cumplimiento, de conformidad con los recursos y medios disponibles. Dicho programa deberá ajustarse a los procedimientos de presupuesto, programación y control correspondientes, y a las bases establecidas en la materia, en los convenios de coordinación que para tal efecto se establezcan<sup>31</sup>.

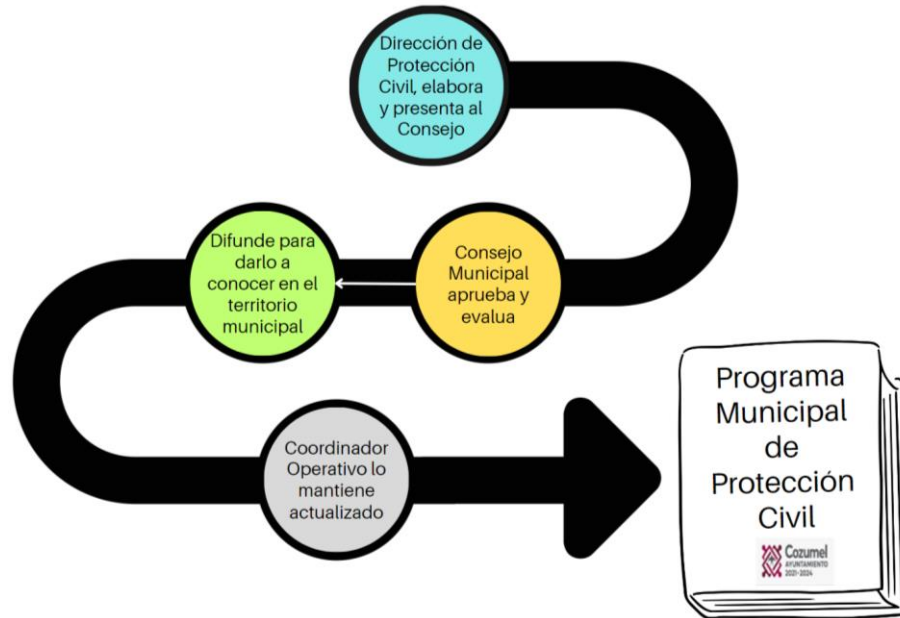
La reglamentación municipal señala la participación de las figuras que intervienen en la elaboración, aprobación, evaluación y actualización del Programa Municipal de Protección Civil, de acuerdo con lo siguiente:

<sup>30</sup> Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículo 9, fracción XIII.

<sup>31</sup> Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículo 40.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

**Imagen 6. Participantes en la elaboración e implementación del Programa Municipal de Protección Civil**



**Consejo:** Consejo Municipal de Protección Civil.

**Coordinador Operativo:** Cargo que ocupa el Director de Protección Civil en el Consejo.

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO, con base el Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículos 31, fracción II, 38, fracción III y 45, fracción I.

Bajo este contexto, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, el Programa Municipal de Protección Civil de la administración 2021-2024, junto con evidencia de su aprobación por parte del Consejo Municipal de Protección Civil, así como el Informe Anual 2022, con los resultados obtenidos en la ejecución y evaluación del programa mencionado, junto con la evidencia correspondiente.

Al respecto, mediante oficio número AC/SG/DPC/2023/ADM/00991 de fecha 21 de noviembre de 2023, el ayuntamiento, por conducto de la Dirección de Protección Civil, informó que no cuenta con un Programa Municipal de Protección Civil para la Administración 2021-2024. De igual forma, comunicó que no contó con un informe anual 2022 de los resultados de la ejecución y evaluación de un Programa Municipal de Protección Civil. Ante esta situación, no fue posible identificar la planeación y el curso de las acciones destinadas para la prevención, mitigación y/o atención en caso del



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



impacto de algún fenómeno destructivo en la población, sus bienes y entorno en su ámbito territorial.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

9. Se identificó la falta de un Programa Municipal de Protección Civil para la administración 2021-2024 del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, como un instrumento indispensable de planeación en dicha materia. De igual manera, no contó con un Informe Anual 2022 sobre la ejecución, seguimiento y evaluación derivadas de dicho programa.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Protección Civil, acordó crear un Programa Municipal de Protección Civil, estableciendo como fecha compromiso para su atención y presentar evidencia documental de dicha acción el 26 de julio de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-166 R03-09 Recomendación

Se deberán realizar las gestiones y acciones pertinentes para la elaboración del Programa Municipal de Protección Civil por parte de las autoridades municipales correspondientes y posteriormente, su aprobación y difusión, para conocimiento en todo el territorio municipal, a fin de contar con un instrumento de planeación que contenga elementos señalados en la normatividad aplicable y de mejores prácticas, como apoyo al Sistema Municipal de Protección Civil. Se deberá presentar evidencia de las gestiones y acciones realizadas para concretar su materialización.

Con motivo de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Cozumel, por medio de la Dirección de Protección Civil, estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones 22-AEMD-B-071-166-R03-08, el 15 de marzo de 2024 y 22-AEMD-B-071-166-R03-09, el 26 de julio de 2024. Por lo antes expuesto, la atención a las recomendaciones de desempeño queda en **seguimiento**.

## Normatividad relacionada con las observaciones

Ley General de Protección Civil, artículo 19, fracción XXII, párrafos segundo y tercero.  
Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, artículos 47, fracción IV, 48 y 57.  
Reglamento de Protección Civil del Municipio de Cozumel, artículos 31, fracción II, 38, fracción III, 42, fracciones III y V y 45, fracciones I y III.  
Plan Municipal Desarrollo 2021-2024, Eje 4, Programa 4.2, Línea de Acción 4.2.22.

## Resultado Número 4.

### Competencia de los actores.

#### 4. Profesionalización, competencias y capacitación en materia de protección civil.

##### 4.1 Perfil de puestos de la Dirección de Protección Civil.

### Sin observación

Los perfiles de puestos son descripciones concretas de las características, requerimientos, responsabilidades y aptitudes relacionadas con los puestos que conforman la administración pública, así como las competencias y conocimientos con que debe contar la persona que lo ocupe. El perfil de puestos tiene como objetivo principal facilitar a cualquier persona, interna o externa, un panorama general de la función del puesto dentro de la administración, así como permitir a las unidades de la administración municipal, ordenar sus procesos de reclutamiento, operación, capacitación y planeación. En este sentido, los perfiles de puestos deben encontrarse



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



encaminados a fortalecer el logro del objetivo principal de la política pública o sector en que se desarrollan.

Ahora bien, la Guía Consultiva de Desempeño Municipal<sup>32</sup>, reconocida como buenas prácticas municipales, tiene como propósito orientar a los municipios durante su periodo de gobierno para que mejoren y consoliden sus capacidades institucionales, y también ayudar a los ayuntamientos a establecer su trabajo de manera ordenada y eficiente. En esta guía se propone que el titular de la unidad de protección civil, cuente con una constancia de experiencia laboral en la materia, de mínimo 3 años<sup>33</sup>.

De acuerdo con lo anterior, se solicitó al ayuntamiento la información relacionada con la plantilla de personal de la Dirección de Protección Civil y el establecimiento del perfil de puestos, así como, la evidencia de su cumplimiento. Al respecto, se proporcionó la plantilla de personal adscrita a esa unidad administrativa y el Manual de Organización de la Dirección de Protección Civil, Bomberos y Guardavidas, documento en el que refieren se encuentran descritos los perfiles de puesto del personal adscritos a dicha dirección.

Se efectuó una revisión al manual de organización remitido, para verificar si contiene un perfil profesional requerido para ocupar cada puesto, según las necesidades del mismo, determinándose que contiene un apartado denominado “Descripción de Puestos” en el que se detallan el nombre del puesto, objetivo del puesto, función principal y funciones específicas del puesto, responsabilidad, competencias laborales y requisitos, entre otros aspectos. Por lo que se constató que se establecieron los perfiles de puestos de acuerdo a la estructura orgánica autorizada.

Derivado del análisis anterior, no se determinó observación.

<sup>32</sup> Diseñada por la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

<sup>33</sup> Guía Consultiva de Desempeño Municipal 2022-2024. Módulo 3. Gestión del Territorio, tema 3.3 Protección Civil, indicador de gestión 3.3.2 Unidad de protección civil, inciso d.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## 4.2 Capacitación en materia de protección civil.

### Sin observación

La capacitación se establece como un elemento primordial para el desarrollo de las capacidades y habilidades de los servidores públicos municipales. En materia de protección civil, la capacitación debe ser impartida por una institución que acredite una acción de actualización o capacitación en protección civil o gestión integral de riesgos, en modalidad presencial o virtual<sup>34</sup>.

La capacitación resulta fundamental para incrementar los conocimientos del personal operativo de protección civil, mediante la generación de conocimientos en materia de gestión integral de riesgos y protección civil, con el fin de ampliar la capacidad individual y colectiva que contribuya al cumplimiento de los fines de la protección civil, para la mejor prestación de servicios a la comunidad, al eficaz desempeño del cargo y al desarrollo personal integral.

En este sentido, en la reglamentación municipal se establece como facultades y obligaciones generales y comunes de los titulares de las Dependencias y Unidades Administrativas, la de establecer, promover y desarrollar programas de capacitación en la medida de sus posibilidades, a fin de incrementar y evaluar la productividad y profesionalización de los servidores públicos adscritos a la Dependencia o Dirección en su caso<sup>35</sup>.

Con base en lo anterior, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel una relación de cursos y/o talleres de capacitación recibidos por el personal adscrito a la Dirección de Protección Civil en temas relacionados con la protección civil durante el ejercicio 2022, y evidencia de las capacitaciones efectuadas, como son, oficios de invitación al personal y/o áreas correspondientes, listas de asistencia, fotografías, diplomas y constancias de acreditación.

<sup>34</sup> Guía Consultiva de Desempeño Municipal. 2022-2024, Secretaría de Gobernación - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Tema 1.4 Capacitación, página 15 y Tema 3.3 Protección Civil, página 37.

<sup>35</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículo 15, fracción IV.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Al respecto, el ayuntamiento proporcionó evidencia fotográfica y constancias de las capacitaciones realizadas y que se denominaron, “Primeros Auxilios Primer Respondiente” “Uso y Manejo de Extintores” “Formación de Brigadas de Emergencia y Procedimientos de Evacuación” impartido en 2022, que se describe a continuación:

**Tabla 9. Capacitación 2022**

Descripción	Evidencia
Constancias de capacitación del personal de protección civil 2022	72 constancias en las que se identificó que corresponden a personas adscritas a la Dirección de Protección Civil, conforme a lo señalado en la plantilla de personal remitida.
Evidencia fotográfica de capacitación al personal de la Dirección de Protección Civil 2022	Consta de imágenes digitalizadas, que describen con la leyenda: “Evidencia fotográfica de capacitación al personal de Protección civil en el año 2022 (primeros auxilios, uso y manejo de extintores y formación de brigadas)”

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO, con base en la información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel.

De lo anterior, se determinó que, de un total de 88 personas relacionadas en la plantilla de personal de la Dirección de Protección Civil, 72 tuvieron capacitación durante el ejercicio 2022, como lo demuestran las constancias remitidas. Adicionalmente, se proporcionó evidencia fotográfica en donde se observa al personal en dichas capacitaciones, sin embargo, no se proporcionó de manera ordenada y clara las fotografías remitidas para demostrar la participación del personal en cada curso, por lo que es un área de mejora la integración adecuada de dichas evidencias.

Asimismo, es una oportunidad para fortalecer la capacitación del personal adscrito a la Dirección de Protección Civil, siendo una unidad administrativa que requiere de conocimientos, aptitudes y habilidades especializadas para el manejo de la gestión integral de riesgos, emergencias y/o desastres, lo cual les permitirá reforzar o ampliar sus conocimientos, con el fin de mejorar la capacidad individual y colectiva, contribuyendo a una mejor prestación de servicios para los habitantes del municipio de Cozumel.

Derivado del análisis anterior, no se determinó observación.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## I.4. SÍNTESIS DE LAS JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES PRESENTADAS POR EL ENTE FISCALIZADO

Derivado de la fiscalización realizada por esta Auditoría Superior del Estado y en cumplimiento al artículo 38, fracción VI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se notificó al ente auditado los resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, presentando las justificaciones y aclaraciones correspondientes en reunión de trabajo efectuada, las cuales fueron analizadas y valoradas con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones referidas, realizando una síntesis de ellas y emitiendo, conforme lo establece la Ley en mención, las recomendaciones para efectos del Informe Individual de Auditoría de la Cuenta Pública del ejercicio 2022.

## I.5. TABLA DE JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES DE LOS RESULTADOS

Auditoría de Desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos, 22-AEMD-B-GOB-071-166		
Concepto	Justificación, Aclaración y/o Acuerdos	Atención
1. Control Interno / Ambiente de Control.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones <b>22-AEMD-B-071-166-R01-01</b> , el 27 de septiembre de 2024 y para la <b>22-AEMD-B-071-166-R01-02</b> , el 23 de agosto de 2024.	Seguimiento
1.1 Marco jurídico y normativo en materia de protección civil.		
1.2 Estructura orgánica de la Dirección de Protección Civil.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R01-03</b> , el 23 de agosto de 2024.	Seguimiento
1.3. Difusión del Código de Ética.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R01-04</b> , el 29 de febrero de 2024.	Seguimiento
2. Sistema Municipal de Protección Civil.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R02-05</b> , el 31 de mayo de 2024.	Seguimiento
2.1 Mecanismos, órganos y agrupaciones del Sistema Municipal de Protección Civil.		



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Auditoría de Desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos, 22-AEMD-B-GOB-071-166

Concepto	Justificación, Aclaración y/o Acuerdos	Atención
2.2. Dirección de Protección Civil.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R02-06</b> , el 29 de marzo de 2024 y para la <b>22-AEMD-B-071-166-R02-07</b> , el 30 de abril de 2024.	Seguimiento
3. Instrumentos de planeación en materia de Protección Civil Municipal. 3.1 Atlas Municipal de Riesgos.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R03-08</b> , el 15 de marzo de 2024.	Seguimiento
3.2 Programa Municipal de Protección Civil.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de la recomendación <b>22-AEMD-B-071-166-R03-09</b> , el 26 de julio de 2024.	Seguimiento

**Recomendación de Desempeño:** Es el tipo de sugerencias que se emite a los entes públicos fiscalizados para promover el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones, sus políticas públicas, programas y procesos operativos y atribuciones, a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno, mejorar la eficiencia, eficacia, la economía, la calidad, la satisfacción del ciudadano y la competencia de los actores.

**Atendido:** Las observaciones que fueron atendidas con la información remitida o de acuerdo a las justificaciones presentadas por los entes públicos fiscalizados en atención a los resultados finales y las observaciones preliminares.

**No atendido:** Las observaciones que no se atendieron ni se justificaron en la reunión de trabajo por los entes públicos fiscalizados.

**Seguimiento:** Las observaciones en las que se estableció una fecha compromiso por parte de los entes públicos fiscalizados para su atención en la mejora e implementación de las recomendaciones.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## II. AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL / 22-AEMD-B-GOB-071-167

### II.1 ANTECEDENTES

El desarrollo urbano es el proceso de planeación y regulación de la fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación de los centros de población, en donde se privilegia al ser humano, el medio ambiente, la calidad de vida y el bien común, partiendo de estrategias y objetivos reflejados en ejes compositivos vertebradores del espacio público, la infraestructura, el equipamiento y la movilidad.

La planeación y regulación del desarrollo urbano deberá considerar, entre otros, el principio de política pública de la desregulación y simplificación administrativa, el cual señala asegurar que los trámites, requisitos y plazos de los procedimientos ante la administración pública que establece esta ley, sean explícitos y claros, dando certeza a los particulares y evitando la discrecionalidad y la corrupción. En ningún caso se podrán crear nuevos conceptos, ampliar o duplicar los trámites, pagos o gravámenes por el mismo concepto por parte de las autoridades estatales y municipales. De igual forma, el desarrollo urbano de los asentamientos humanos tenderá a mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural, así como propiciar la sustentabilidad socio ambiental, mediante la simplificación y expedites de las licencias, permisos, autorizaciones o constancias en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, construcción y vivienda; así como con la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, que mejore, simplifique, reduzca costos, homologue y evite duplicidad de trámites en el ámbito del desarrollo urbano<sup>36</sup>.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia constitución a nivel estatal, establecen que los municipios, en términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; y otorgar licencias y permisos para construcciones<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, artículos 4, fracción XI; 5, fracciones XIX y XX; y 7, fracción XIX.

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción V, incisos a, d y f; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículo 155, incisos a, d y f.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Los Programas y Planes Municipales de Desarrollo Urbano son los instrumentos de ordenamiento y de planeación del desarrollo urbano municipal, que incluye la regulación al uso y aprovechamiento del territorio municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>38</sup>. En este sentido, El Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Cozumel tiene por objetivo instrumentar la regulación del territorio de la isla de Cozumel, garantizar el equilibrio ecológico y una efectiva protección de los recursos naturales, de las áreas naturales protegidas, así como regular y ordenar los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y el paisaje en su ámbito de aplicación<sup>39</sup>.

## II.2. ASPECTOS GENERALES DE AUDITORÍA

En cumplimiento al artículo 38, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se establece el título de la auditoría, el objetivo, el alcance, los criterios de selección, las áreas revisadas y los procedimientos de auditoría aplicados.

### A. Título de la auditoría

La auditoría que se realizó en materia de desempeño al **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel**, de manera especial y enunciativa mas no limitativa, fue la siguiente:

**Auditoría de Desempeño a las acciones, programas y políticas en materia de desarrollo urbano municipal, 22-AEMD-B-GOB-071-167.**

### B. Objetivo

Fiscalizar las acciones, programas y políticas en materia de trámites relacionados con el desarrollo urbano municipal.

<sup>38</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, artículo 7, fracción XLIII.

<sup>39</sup> Municipio de Cozumel. Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, página 11. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. 23 de septiembre de 2021. Tomo III, Número 143 Extraordinario, Novena época.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## C. Alcance

La auditoría se basó en el estudio general de las acciones emprendidas por el **Ayuntamiento del Municipio de Cozumel** en materia de regulación administrativa relacionada con el desarrollo urbano municipal que contribuya a simplificar y mejorar los trámites en dicha materia, que consistió en verificar la existencia del marco normativo que regula las acciones en materia de desarrollo urbano y la implementación de políticas, programas y acciones relacionadas con el procedimiento del trámite efectuado para el otorgamiento de la licencia de uso y destino de suelo, conforme a la normativa aplicable.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, la Norma Profesional de Auditoría del Sistema Nacional de Fiscalización No. 300 “Principios Fundamentales de la auditoría de desempeño”, así como lo relativo a los procesos y procedimientos de Auditoría en Materia de Desempeño del Sistema de Gestión de la Calidad de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. Los datos proporcionados por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, fueron en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior del Estado.

## D. Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo para la integración del Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones (PAAVI), correspondiente al año 2023, que comprende la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2022.

## E. Áreas Revisadas

- Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## F. Procedimientos de Auditoría Aplicados

### Eficacia.

#### 1. Control Interno / Ambiente de Control.

##### 1.1. Marco jurídico y normativo en materia de desarrollo urbano.

1.1.1. Verificar que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó con un marco jurídico y normativo que regula a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología.

##### 1.2. Difusión del Código de Ética.

1.2.1. Verificar la existencia y difusión del Código de Ética, aprobado por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, entre el personal de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología.

### Eficiencia.

#### 2. Política, programas y acciones en materia de desarrollo urbano municipal.

##### 2.1. Política y programas.

2.1.1. Verificar que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, mediante la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, implementó una política y programas en materia de desarrollo urbano.

##### 2.2. Acciones en materia de desarrollo urbano municipal.

2.2.1 Verificar que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología implementó un procedimiento para el trámite de licencia de uso y destino de suelo.

## G. Servidores Públicos que intervinieron en la Auditoría

De conformidad con el artículo 38, fracción II de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, el personal designado adscrito a la Auditoría Especial en Materia al Desempeño de esta Auditoría Superior del Estado, que actuó en el desarrollo y ejecución de la auditoría, visita e inspección en forma conjunta o separada, mismo que se identificó como personal de este Órgano Técnico de Fiscalización, el cual se encuentra referido en la orden emitida con oficio número ASEQROO/ASE/AEMD/1330/11/2023 de fecha 30 de noviembre de 2023, siendo las





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



personas servidoras públicas a cargo de coordinar y supervisar la auditoría, las siguientes:

NOMBRE	CARGO
M. en Aud. Blanca Esther Rodríguez Angulo, C.F.P.	Coordinadora de la Dirección de Fiscalización en Materia al Desempeño "B".
M. en Aud. Iván David Rangel Villanueva, C.F.P.	Supervisor de la Dirección de Fiscalización en Materia al Desempeño "B".

## II.3. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN EFECTUADA

### A. Resumen general de observaciones y recomendaciones emitidas en materia de desempeño

De conformidad con los artículos 17, fracción II, 38, fracción IV y V, 41, en su segundo párrafo, y 61, párrafo primero de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, y artículos 4, 8 y 9, fracciones X, XI, XVIII y XXVI del Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, durante este proceso se determinaron 2 resultados de la fiscalización correspondientes a la **Auditoría de Desempeño a las acciones, programas y políticas en materia de desarrollo urbano municipal**, que generaron 7 observaciones. De lo anterior, se deriva lo siguiente:

#### Observaciones Emitidas

<b>Total</b>	<b>7</b>
<b>Atendidas</b>	<b>1</b>
<b>En seguimiento</b>	<b>6</b>

#### Recomendaciones Emitidas

<b>Total</b>	<b>6</b>
--------------	----------



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## B. Detalle de Resultados

### Resultado Número 1.

#### Eficacia.

#### 1. Control Interno / Ambiente de Control.

##### 1.1. Marco jurídico y normativo en materia de desarrollo urbano.

#### Con observaciones

El control interno es un proceso efectuado en primera instancia por el ayuntamiento y su titular, así como la administración y los demás servidores públicos que le conforman, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Se revisó el ambiente de control, como la base del control interno, ya que proporciona disciplina y estructura para apoyar al personal en la consecución de los objetivos institucionales.

Como parte de los principios del ambiente de control, primer componente del control interno, se establece que el titular debe autorizar, con apoyo de la administración y conforme a las disposiciones jurídicas y normativas aplicables, la estructura organizacional, asignar responsabilidades y delegar autoridad para alcanzar los objetivos institucionales, preservar la integridad, prevenir la corrupción y rendir cuentas. Así mismo, la administración es responsable de establecer los medios necesarios para contratar, capacitar y retener profesionales competentes. De igual manera, se establece que el titular y la administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta<sup>40</sup>.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, señalan como competencia de los

<sup>40</sup> Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público (2014). Ambiente de control, principios 1, 3 y 4.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



ayuntamientos, formular, aprobar y publicar los bandos de policía, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y crear las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal y reglamentar su funcionamiento<sup>41</sup>.

Así mismo, en la reglamentación municipal se establece que el Presidente Municipal tiene la facultad de proponer al ayuntamiento, de conformidad con el reglamento interior, la aprobación de reglamentos interiores de las dependencias y unidades administrativas, acuerdos, circulares y demás disposiciones que tiendan a regular el funcionamiento administrativo de las mismas, además de que los titulares de las dependencias, unidades administrativas y entidades municipales podrán participar, por disposición del Presidente Municipal, en la elaboración de los proyectos de ordenamientos municipales cuyas materias correspondan a sus atribuciones, ante lo cual, deberán elaborar y proponer al ayuntamiento, por conducto de la comisión respectiva para su aprobación, los reglamentos interiores respectivos, en un plazo no mayor de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio. Permanecerán vigentes los reglamentos interiores expedidos con anterioridad a la entrada en vigor del presente reglamento orgánico, en cuanto no se le oponga<sup>42</sup>.

Bajo este contexto, se identificó a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología como una unidad administrativa de la Presidencia Municipal, a la cual le corresponde, entre otras facultades y obligaciones, la aplicación y vigilancia de las leyes relativas a los fraccionamientos, asentamientos humanos y demás relativas en materia de desarrollo urbano, en lo que se refiere a la autorización de fusiones, subdivisiones, relotificaciones y fraccionamientos con régimen de propiedad inmueble en condominio; e imponer las medidas de seguridad y sanciones administrativas por las infracciones a esos ordenamientos cuando sean de su competencia<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículo 145; Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66, fracción I, incisos c e i.

<sup>42</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículos 9, 10, y transitorio cuarto.

<sup>43</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículos 14 y 35 fracción VII.



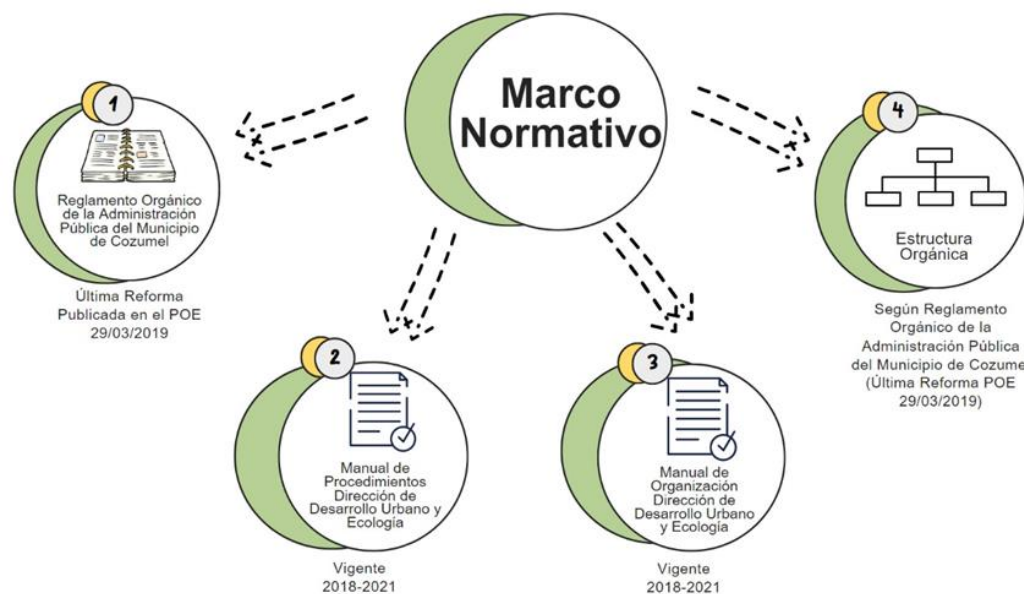
# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Considerando lo anterior, se procedió a revisar el marco normativo que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel tiene estructurado para la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, para lo cual, se solicitaron los reglamentos, manuales y estructura orgánica, a fin de identificar que la dirección contó, durante el ejercicio 2022, con un marco normativo aprobado y vigente que regule su organización, funcionamiento y líneas de responsabilidad, como parte del ambiente de control que se debe implementar.

Al respecto, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel proporcionó los siguientes documentos normativos relacionados con la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, detallando su aprobación y vigencia:

**Imagen 1. Marco normativo del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel en materia de Desarrollo Urbano**



**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el marco normativo del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, relacionado con la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología.

Por consiguiente, se determinó que el marco normativo que utiliza para su operación la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología consiste en el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, sus manuales de organización y de procedimientos y su estructura orgánica, vigentes. No obstante, no contó con un



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



reglamento interior que incluya las disposiciones que se deben acatar para el desarrollo del trabajo de la unidad administrativa.

Cabe señalar que el manual de organización es una herramienta de consulta que contribuye a que las y los servidores públicos que integran las dependencias y unidades administrativas de la administración pública del municipio de Cozumel, tengan conocimiento de las funciones que deberán desempeñar en los cargos que les sean encomendados, fortaleciendo la eficiencia y eficacia de cada una de sus áreas, así como el óptimo manejo de los recursos asignados para el logro de los objetivos institucionales<sup>44</sup>.

En cuanto al manual de procedimientos, constituye un documento oficial que se utiliza como una herramienta técnico – administrativa que contiene información ordenada, secuencial y detallada de las funciones de las dependencias y unidades administrativas que conforman la administración pública municipal. Este, tiene como objetivo contribuir a la correcta ejecución de las funciones y actividades encomendadas a los servidores públicos, así como homogeneizar la operación al interior de la administración pública municipal, del mismo modo que favorece la comunicación, orientación y precisa las funciones asignadas evitando la duplicidad de trabajo, solucionando problemas de manera eficiente, eficaz y con apego a los objetivos institucionales, disminuyendo tiempo y esfuerzo en la ejecución de funciones<sup>45</sup>.

Al respecto, ambos documentos proporcionados por el ente fueron verificados determinando que carecen de las firmas respecto a su elaboración, aprobación y autorización por parte de las autoridades municipales, aunado a que corresponden a la administración municipal 2018-2021.

Con la finalidad de conocer la homologación de las facultades y obligaciones que le corresponden a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, se realizó un análisis comparativo entre el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel contra el manual de organización de la dirección, determinándose en esta actividad que, en general, dichos instrumentos normativos se asemejan entre sí, observándose además, que con dichas facultades pretenden garantizar la operatividad

<sup>44</sup> Manual de Organización de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel (2018-2021) página 3.

<sup>45</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel (2018-2021) página 3.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



de la dirección observando el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables en materia de desarrollo urbano.

Dentro del marco normativo mencionado anteriormente, se encuentra la funcionalidad de crear una estructura orgánica para la operatividad de las unidades administrativas. Dichas estructuras son el conjunto de puestos relacionados jerárquicamente y que ayudan a comprender cómo se encuentra estructurada una organización. En este sentido, el organigrama es la representación gráfica de la estructura orgánica de una institución o de una de sus áreas, en la que se muestran las relaciones que guardan entre sí los órganos que la componen, lo que contribuye a comprender dicha estructura<sup>46</sup>.

Son facultades y obligaciones del ayuntamiento en materia de gobierno y régimen interior el crear las unidades administrativas que conforman la administración pública municipal y reglamentar su funcionamiento<sup>47</sup>; por consiguiente, la legislación municipal señala que en materia de desarrollo urbano, estará a cargo un director, quien tendrá una relación directa e inmediata con el Presidente Municipal. A la par, se menciona que para el despacho de los asuntos que le compete realizar a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, su titular será auxiliado por las siguientes Unidades Administrativas:

- Subdirección de Desarrollo Urbano.
- Subdirección de Ecología.
- Subdirección de CAMAR (Centro de Acopio de Materiales Reciclables)<sup>48</sup>.

Con base en lo antes expuesto, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel la estructura orgánica de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, vigente y aprobada, a fin de verificar que ésta se integró de acuerdo con la reglamentación aplicable. Al respecto, fue proporcionado dicho organigrama enfocado a la Subdirección de Desarrollo Urbano, mismo que se encuentra representado en el manual de organización dentro de la estructura de la administración municipal hasta el nivel subdirección. Dicho instrumento, se presenta a continuación:

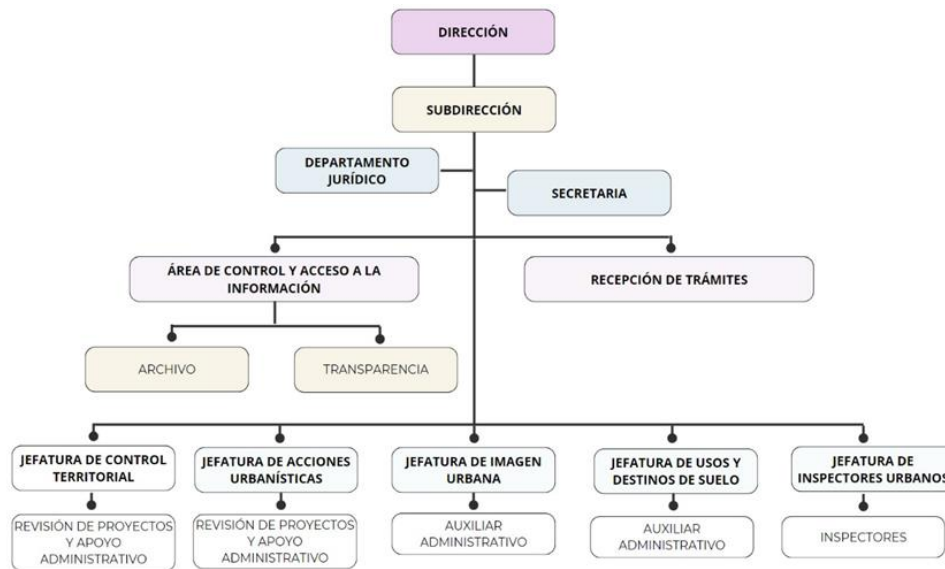
<sup>46</sup> Organigramas: Normas generales para su preparación. (s.f). Obtenido de: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/26668/organigramas-normas-generales-para-su-prepacion.pdf>

<sup>47</sup> Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66 fracción I, inciso i.

<sup>48</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículos 35 y 36 fracciones I, II y III.

# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

**Imagen 2. Organigrama de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología  
Subdirección de Desarrollo Urbano**



**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en la información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, correspondiente al periodo 2021-2024.

El organigrama proporcionado contiene las áreas que integran a la Subdirección de Desarrollo Urbano en la administración municipal 2021-2024, permitiendo identificar a la Jefatura de Usos y Destinos de Suelo.

En conclusión, el marco normativo utilizado por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología está integrado por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, sus manuales de organización y de procedimientos y su estructura orgánica, los cuales están vigentes, sin embargo, en el caso de los manuales no están debidamente firmados por las autoridades municipales correspondientes. Aunado a lo anterior, no contó con un reglamento interior que incluya las disposiciones que se deben acatar para el desarrollo del trabajo de la unidad administrativa.

Derivado del análisis anterior, se determinaron las siguientes observaciones:

1. Se identificó que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel no contó con un reglamento interior para la ejecución de sus facultades y obligaciones.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, presentó evidencia del avance del proyecto de Reglamento Interior de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, indicando que se encuentra en proceso de revisión y posterior aprobación por el H. Cabildo, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia de su aprobación el 28 de junio de 2024.

2. Se identificó que los manuales de organización y de procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología no cuentan con las firmas correspondientes a su elaboración y aprobación por parte de las autoridades municipales correspondientes.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, informó que se encuentran trabajando en la revisión de los proyectos de los manuales de organización y de procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia de la aprobación de los manuales por la autoridad municipal competente, el 28 de julio de 2024.

## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-167 R01-01 Recomendación

Se deberá continuar con las gestiones necesarias para la aprobación del Reglamento Interior de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología que fortalezca su funcionamiento y facultades, proporcionando como evidencia dicho reglamento aprobado.

### 22-AEMD-B-071-167 R01-02 Recomendación

Se deberá continuar con las gestiones necesarias para la aprobación de los Manuales de Organización y de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, que contemplen las actualizaciones y/o adecuaciones pertinentes para la ejecución de





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



sus funciones y obligaciones. Deberá presentarse evidencia de los manuales debidamente aprobados y firmados.

## 1.2. Difusión del Código de Ética.

### Con observación

Los servidores públicos deberán observar el código de ética que al efecto sea emitido por las secretarías o los órganos internos de control, conforme a los lineamientos que emita el Sistema Nacional Anticorrupción, para que en su actuación impere una conducta digna que responda a las necesidades de la sociedad y que oriente su desempeño. Este código de ética, deberá hacerse del conocimiento de los servidores públicos de la dependencia o entidad de que se trate, así como darle la máxima publicidad<sup>49</sup>.

Así mismo, el principio 1 del componente ambiente de control, del Marco Integrado de Control Interno (MICI) establece que el órgano de gobierno, en su caso, el titular y la administración deben mostrar una actitud de respaldo y compromiso con la integridad, los valores éticos, las normas de conducta, así como la prevención de irregularidades administrativas y la corrupción<sup>50</sup>.

Bajo este contexto, se solicitó el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, aprobado y vigente, que haya establecido dicho ayuntamiento, que coadyuve a promover un ambiente de trabajo basado en la integridad personal y profesional, que orienten a las personas servidoras públicas respecto de su actuación ante situaciones concretas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, así como las cartas compromiso firmadas por el personal de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, como evidencia de su difusión al interior de la misma.

Derivado de lo anterior, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, proporcionó el Código de Ética de las

<sup>49</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas, artículo 16.

<sup>50</sup> Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público. 2014. Ambiente de Control.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

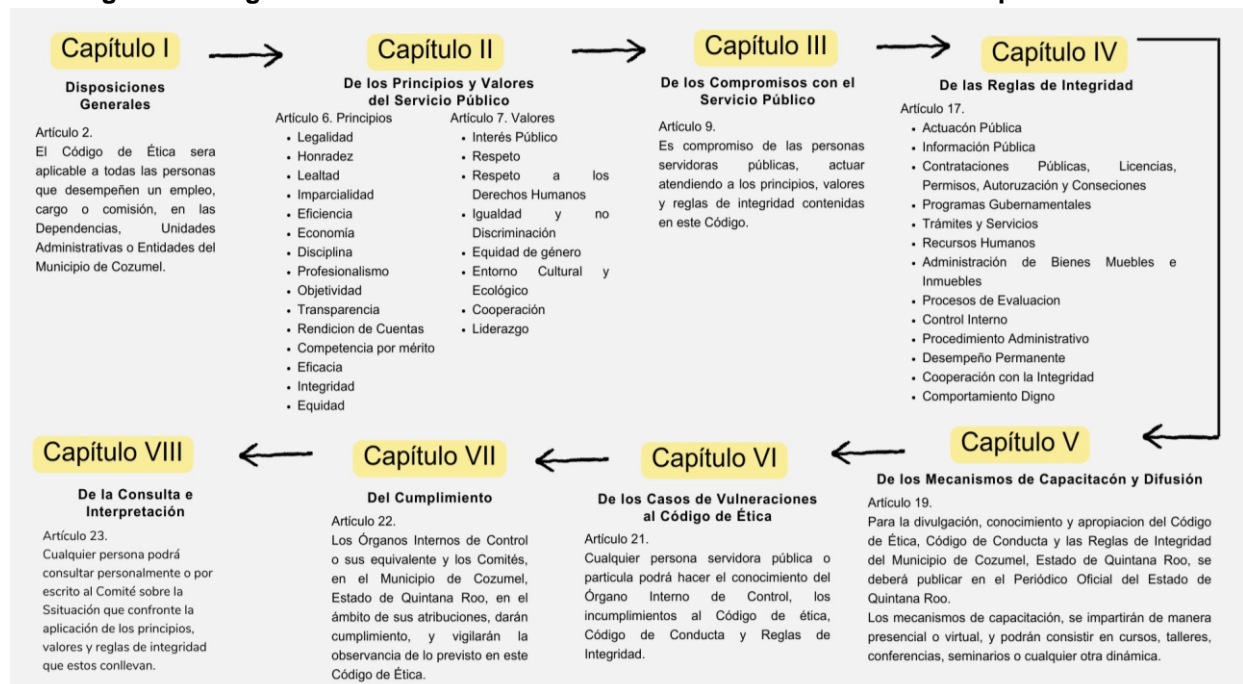


Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, aprobado y vigente, el cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 30 de junio de 2020.

Dicho código señala que tiene por objeto proporcionar a las personas servidoras públicas del municipio de Cozumel, una descripción detallada de los principios y valores institucionales con las cuales debe regirse su actuar, fortaleciendo su desempeño para el cumplimiento de sus funciones en el municipio, que será aplicable a todas las personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión, en las dependencias, unidades administrativas o entidades del Municipio de Cozumel y que deberá proporcionarse a todo el personal a través de medios físicos o electrónicos con la finalidad de que conozcan y tomen conciencia de su contenido, para posteriormente firmar una carta compromiso de alinear, el desempeño de su empleo, cargo o comisión, a lo previsto en dicho código<sup>51</sup>.

El código de ética contiene lo siguiente:

**Imagen 3. Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel**



Fuente: Elaborado por la ASEQROO con base en el Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel.

<sup>51</sup> Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo; artículos 1, fracción I, 2 y 3.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



En relación con la difusión del Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel, al interior de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, se informó que no cuentan con las cartas compromiso suscritas por el personal, por lo que se determina que no disponen de evidencia que demuestre que el personal esté informado de su existencia y conocimiento.

En conclusión, se confirmó la existencia de un código de ética de aplicación en el ayuntamiento, que incluye principios, valores éticos, reglas de integridad y mecanismos de difusión, no obstante, presentó debilidades en la difusión del mismo al no contar con evidencia de su conocimiento y compromiso de adopción.

Derivado del análisis anterior, se determinó la siguiente observación:

3. Se observó debilidad en la difusión del Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel al personal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, derivada de la falta de cartas compromiso suscritas por el personal, como evidencia de su conocimiento y compromiso de adopción.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por conducto de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, presentó evidencia de la difusión del Código de Ética de las Personas Servidoras Públicas del Municipio de Cozumel mediante cartas compromiso debidamente suscritas, por lo antes expuesto la observación queda **atendida**.

Con motivo de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones 22-AEMD-B-071-167-R01-01 y 22-AEMD-B-071-167-R01-02 el 28 de junio de 2024. Por lo antes expuesto, la atención a las recomendaciones de desempeño queda en **seguimiento**.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Normatividad relacionada con las observaciones

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículo 145.  
Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, artículo 66, fracción I, inciso c.  
Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, artículos 1, 9, 10, 14, inciso B, fracción II, 16, fracción IX y 35 fracción III, transitorio cuarto.

## Resultado Número 2.

### Eficiencia.

#### 2. Política, programas y acciones en materia de desarrollo urbano municipal.

##### 2.1. Política y programas.

### Sin observación

El Plan Municipal de Desarrollo de Cozumel 2021-2024 (PMD 2021-2024), consolida la política pública mediante la cual se establecen las bases para el desarrollo de los programas derivados del mismo.

En este sentido, las funciones de desarrollo urbano están alineadas al Eje 3 denominado Transformación Urbana, Ambiental y de Tus Servicios Públicos Municipales, el cual establece como planteamiento general, el desarrollo de infraestructura planeada y ordenada para mejorar la imagen y la percepción del municipio, realizándolo siempre de la mano con el medio ambiente para lograr una armonía entre el sector financiero y los recursos naturales de manera razonable para lograr el aprovechamiento de los mismos de manera correcta lo que permitirá un desarrollo social y económico ideal para todas y todos los cozumeños.

El eje mencionado, en su programa 3.1 Infraestructura Sostenible e Innovadora para un Municipio Eficiente, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la infraestructura urbana y sostenible del municipio de Cozumel, mediante la aplicación de una normatividad, programas de mantenimiento y un modelo de movilidad modernizado, contiene, entre



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



otras, líneas de acción relacionadas con revisar y actualizar la normatividad urbana y de ordenamiento territorial municipal y mejorar los procesos de trámites relacionados a los procesos de desarrollo urbano.

Aunado a lo anterior, como parte de su presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2022, se elaboró el programa presupuestario “E007 - Programa de mejoramiento del entorno urbano: Cozumel, destino de primer nivel”, cuyo fin es:

“Contribuir al mantenimiento y rehabilitación de una infraestructura urbana y sostenible del municipio optima, disminuyen los problemas de movilidad, existe de una cultura ecológica en la ciudadanía para mejorar manejo de los residuos líquidos y sólidos, el reciclado de basura, la preservación forestal y el cuidado biodiversidad de flora y fauna, se tiene una mejor imagen del destino turístico y se disminuyen los problemas de salud pública en la comunidad (sic)”.

Dicho programa presupuestario tiene el propósito de contribuir a mejorar la infraestructura urbana y sostenible del municipio de Cozumel mediante la aplicación de una normatividad, programas de mantenimiento y un modelo de movilidad modernizado.

Adicionalmente, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel contó con el Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, durante el ejercicio 2022, el cual tiene, entre otros, el objetivo de regular y ordenar el desarrollo urbano en la isla de Cozumel, en su ámbito de aplicación, lo cual va de la mano con lo indicado en la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, artículo 54 fracción II.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Figura 1. Marco jurídico y normativo que regula las facultades y atribuciones en materia de desarrollo urbano municipal



**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel, Plan Municipal de Desarrollo del Municipio de Cozumel 2021-2024, Programa Presupuestario E007 para el ejercicio fiscal 2022 y Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano 2018-2021.

Así mismo, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio de Cozumel establece a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología como la unidad administrativa facultada para conducir la política de desarrollo urbano, coordinar la formulación, instrumentación, ejecución, evaluación y actualización de los Programas de Gestión Ambiental y de Desarrollo e Imagen Urbana.

En suma, se constató que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, con la emisión, cumplimiento y ejecución de los documentos rectores de planeación de mediano, corto plazo y largo plazo, contribuye a que ésta conduzca la política y programas de desarrollo urbano, en congruencia con los principios y criterios de las políticas federal,



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



estatal y municipal, y a observar, en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas aplicables en dicha materia.

Derivado del análisis anterior, no se determinó observación.

## 2.2. Acciones en materia de desarrollo urbano municipal.

### Con observaciones

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales, así como la de otorgar licencias y permisos para construcciones, entre otras atribuciones<sup>53</sup>.

La planeación y regulación del desarrollo humano, deberá considerar, entre otros principios de política pública, asegurar que los trámites, requisitos y plazos de los procedimientos ante la administración pública que establece la ley, sean explícitos y claros, dando certeza a los particulares y evitando la discrecionalidad y la corrupción, no pudiendo en ningún caso, crear nuevos conceptos, ampliar o duplicar los trámites, pagos o gravámenes por el mismo concepto por parte de las autoridades estatales y municipales<sup>54</sup>.

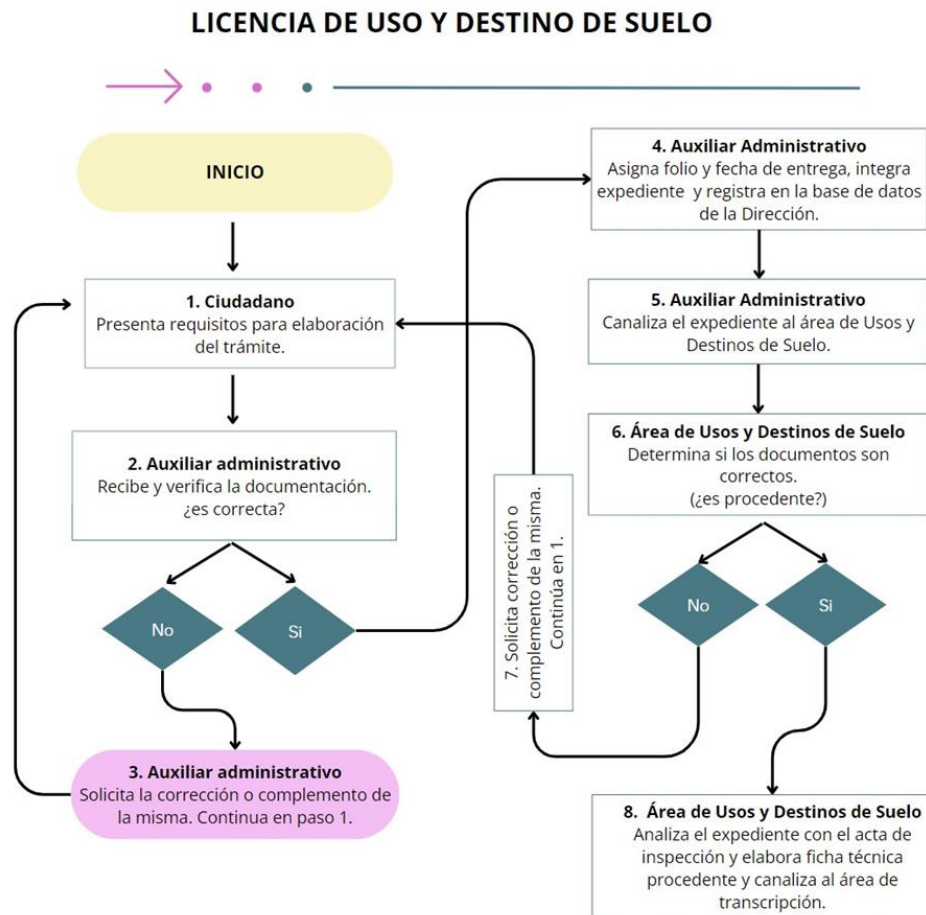
Como parte del estudio de las acciones realizadas por la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, relacionadas con el desarrollo urbano y en específico, con el trámite de licencia de uso y destino de suelo, se solicitó al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel el manual de procedimientos, aprobado y vigente, la base de datos de trámites de la Jefatura de Usos y Destinos de Suelo y los expedientes del trámite de licencia de uso y destino de suelo. Al respecto, el ayuntamiento proporcionó información, de la cual se deriva el siguiente análisis.

<sup>53</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, fracción V, incisos d y f.

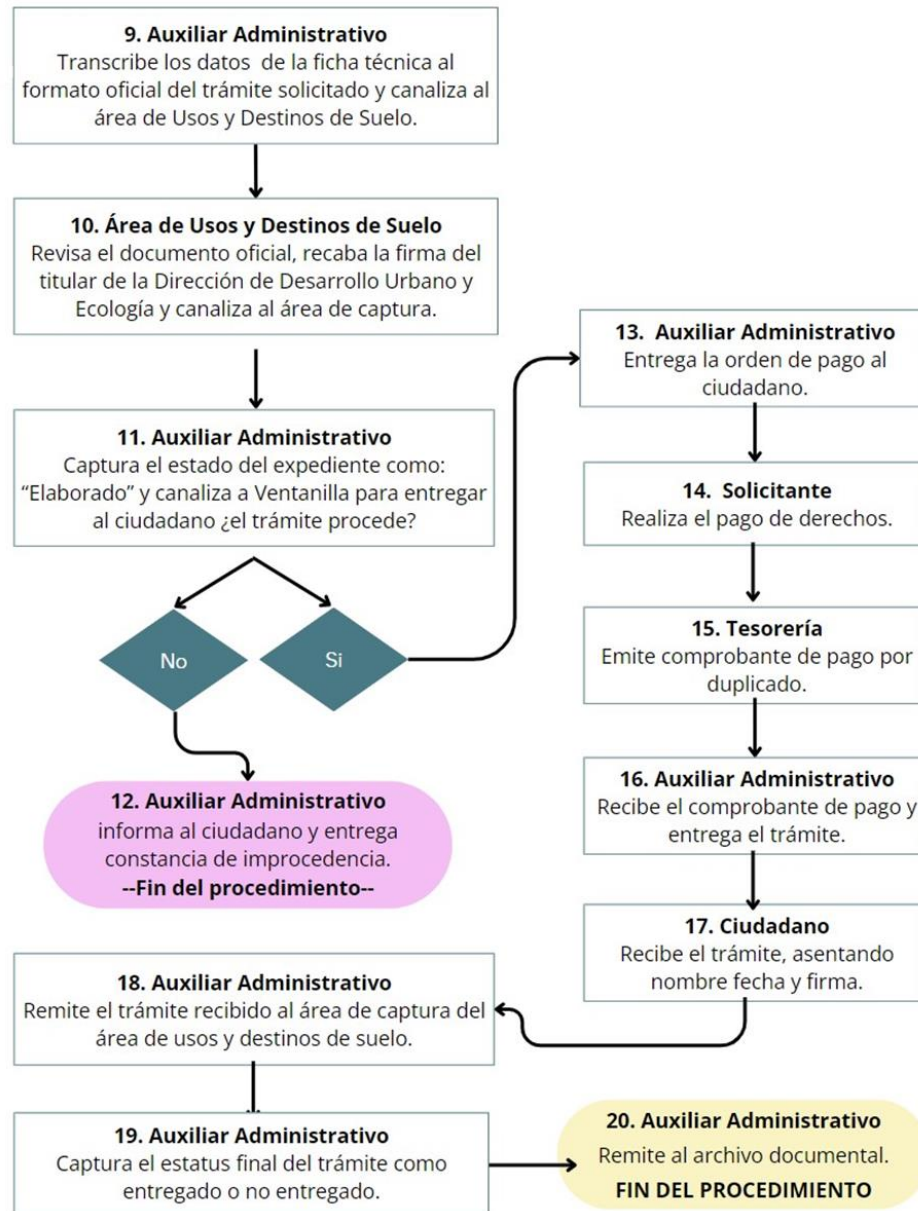
<sup>54</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, artículo 4, fracción XI.

Se verificó que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología estableció dentro de su manual, un procedimiento para el trámite de licencia de uso y destino de suelo, mismo que se encuentra contemplado dentro del “Procedimiento 1: Emisión de constancias, licencias y diversos trámites”, en el cual se señala la realización de 20 actividades, cuyo proceso se presenta a continuación:

Imagen 4. Procedimiento del Trámite de Licencia de Uso y Destino de Suelo







**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con base en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. Ayuntamiento de Cozumel, 2018-2021.

En la visita e inspección realizada, la Jefatura de Uso y Destino de Suelo señaló que el trámite de “licencia de uso y destino de suelo” referido en el manual de procedimientos,



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



dejó de ser realizado por el municipio desde el ejercicio 2019, emitiendo durante el 2022 los trámites “Constancia informativa de uso de suelo” y “Factibilidad de uso de suelo”, conforme lo establecido en el Procedimiento 1 “Emisión de constancias, licencias y diversos trámites” contenido en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología.

Así mismo, la Jefatura de Uso y Destino de Suelo aclaró que la “constancia informativa de uso de suelo” se emite cuando el ciudadano quiere saber acerca de los posibles usos que se le pueden dar a un predio específico (mayormente para su venta), en razón a su zonificación, ubicación y clave catastral, ya que dicho documento contiene de manera general información sobre el Coeficiente de Ocupación de Suelo (COS), Coeficiente de Uso de Suelo (CUS) y la densidad. En tanto, se añadió que la “factibilidad de uso de suelo”, es emitida cuando el ciudadano trae el proyecto o expresa las intenciones del uso que le pretende dar al predio. En este último caso, este trámite deberá ser realizado antes de ejecutar cualquier obra de construcción, ampliación o reconstrucción<sup>55</sup>.

Respecto de las actualizaciones de la normatividad estatal referidas por el ente auditado en cuanto al trámite de “licencia de uso de suelo”, se determinó que, si bien la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, presentó algunas modificaciones, estas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado (POE) en fecha 24 de agosto de 2023, en donde la definición de “licencia de uso o destino de suelo” se modificó y quedó contenida ahora en el término “constancia de uso de suelo”. Por consiguiente, durante el ejercicio 2022, debió seguir considerándose el término “Licencia de uso o destino del suelo” conforme la publicación de la citada Ley<sup>56</sup> en el POE de fecha 16 de agosto de 2018.

Aunado a lo anterior, del análisis a dicho proceso, se identificó que en la actividad 1, se indica que el ciudadano presenta los requisitos para la elaboración del trámite.

Al respecto, la Jefatura de Uso y Destino de Suelo aclaró que el cambio en la denominación del trámite no tuvo inferencia alguna en cuanto a las solicitudes, ya que se siguió requisitando conforme a lo establecido en el reglamento de construcciones

<sup>55</sup> Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, artículo 30.

<sup>56</sup> Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, artículo 7, fracción XXXIII.

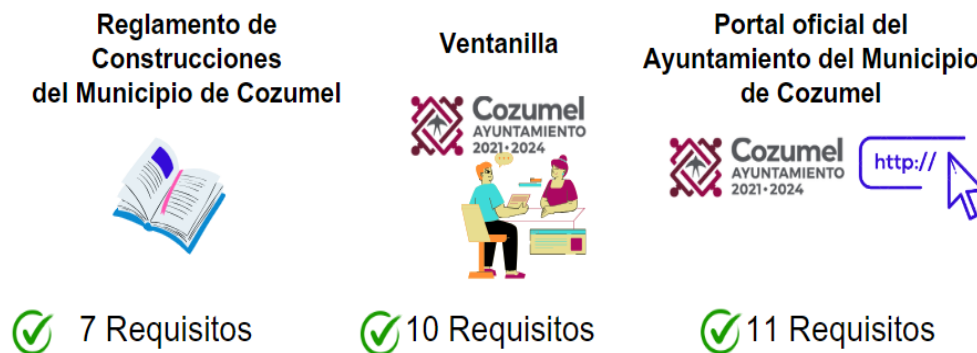


# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



del municipio de Cozumel<sup>57</sup>, publicado en el POE el 16 de marzo de 2010, bajo el nombre de “Factibilidad y/o carta de uso de suelo de los predios”. Así mismo, dicha jefatura señaló que el ciudadano puede obtener dichos requisitos de manera física en la ventanilla única del municipio, o en su caso, de forma digital consultando su publicación en el portal oficial del ayuntamiento, específicamente dentro del apartado de trámites de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. De la consulta de los requisitos en los apartados señalados, se observó lo siguiente:

**Figura 2. Número de requisitos para la elaboración del trámite**



Nota: En el portal oficial del Ayuntamiento se indica, además, el requisito de: Carta poder en caso de no ser el propietario.

**Fuente:** Elaborado por la ASEQROO con información proporcionada por el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel y la publicada en la página oficial del Ayuntamiento del Municipio de Cozumel: <https://cozumel.gob.mx/tramites/?direccion=desarrollo-urbano>

En este sentido, se observó una diferencia en el nombre de dicho trámite, ya que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel le denomina “Factibilidad y/o carta de uso de suelo de los predios”, en ventanilla “Constancia de uso y destino de suelo” (Factibilidad) y en el portal oficial “Carta de factibilidad de uso de suelo”.

Como puede apreciarse, no sólo se determinó una diferencia en la denominación del trámite, sino en la cantidad de requisitos establecidos.

Continuando con el procedimiento del trámite de licencia de uso y destino de suelo, se identificó una duplicidad en las actividades 2 y 6, en donde se determina si los documentos presentados por el ciudadano que solicita el trámite son los correctos, en primera instancia la verificación es realizada por el auxiliar administrativo y en segundo

<sup>57</sup> Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel, Quintana Roo, artículo 31, fracciones I-VII.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



lugar por el área de usos y destinos de suelo, lo que se contrapone a los objetivos de la simplificación de trámites.

Adicionalmente, la actividad 8 refiere a un acta de inspección y elaboración de una ficha técnica, para canalizar el expediente al área de transcripción. Al respecto, en visita e inspección realizada, la Jefatura de Uso y Destino de Suelo aclaró que no se trata de un acta o de una ficha técnica, sino que consiste en una revisión o inspección física realizada por inspectores, en donde únicamente se toman fotografías y se levanta un formato de inspección de la situación del predio.

Por lo tanto, se determina que, si bien la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología cuenta de fondo con el trámite de Licencia de Uso y Destino de Suelo, para el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, el procedimiento de dicho trámite presenta áreas de mejora derivadas de las secuencias de algunas de sus actividades, las cuales presentan falta de claridad y duplicidades.

Respecto a los derechos que el ciudadano tiene que cubrir para trámites relacionados con el uso y destino de suelo, se muestran las cuotas determinadas por el municipio<sup>58</sup>:

- |  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| a. Interés social:                       | de 5.0 a 10.0 U.M.A <sup>59</sup> . |
| b. Nivel medio:                          | de 5.0 a 20.0 U.M.A.                |
| c. Residencial:                          | de 5.0 a 28.0 U.M.A.                |
| d. Comercial, industrial y de servicios: | de 10 a 500 U.M.A.                  |
| e. Con fines turísticos:                 | de 10 a 5000 U.M.A.                 |

Como puede apreciarse, la ley de hacienda del municipio señala 5 clasificaciones con cuotas que contemplan valores extremos (valor máximo - valor mínimo), sin considerar valores medios. Lo anterior, no permite una precisión en los cobros acordes al destino y/o uso específico de un espacio o superficie asignado, considerando su tamaño, la rentabilidad social, tipo de zonificación, así como otras características relevantes para el municipio.

<sup>58</sup> Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel, del Estado de Quintana Roo. Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 08 de diciembre de 2023. Artículo 92, fracción III. Factibilidad, congruencias, compatibilidades urbanísticas y/o constancia de uso y destino de suelo.

<sup>59</sup> Unidad de Medida y Actualización (UMA) es la referencia económica en pesos para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas, así como en las disposiciones jurídicas que emanen de todas las anteriores. Para el año 2022 el valor fue de \$96.22; para el año 2023 fue de \$103.74.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Al respecto, durante la visita e inspección, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, mediante oficio AC/DDUE/DDU/2023-0724, indicó lo siguiente:

“Para la elaboración de este trámite, se lleva a cabo el criterio de manejar los usos de suelo de giro con una manejabilidad de metros cuadrados y zona. Esto con motivo de dar una facilidad al contribuyente con sus funcionamientos (sic)”.

Cabe señalar que este criterio no se encuentra contemplado en un precepto o ley vigente aplicable. Por lo que sería un área de mejora para el ayuntamiento realizar un análisis de un planteamiento ante las autoridades correspondientes para su inclusión en la Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel.

En este sentido, tanto los trámites y servicios como las inspecciones derivan de alguna regulación; estos dos son el principal punto de contacto e intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos. Los trámites, como una materialización de la norma de operación o realización de alguna actividad ciudadana, y las inspecciones, como un mecanismo de verificación y promoción en el cumplimiento de la regulación.

**Imagen 5. Contenido de las regulaciones**



Fuente: Elaborado por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER)

El buen desarrollo de ambos instrumentos (trámites e inspecciones) genera efectos directos en la percepción ciudadana sobre la eficiencia gubernamental, sobre acciones para favorecer la disminución de la corrupción y el fortalecimiento del estado de derecho. En consecuencia, una buena regulación propiciaría un marco legal claro para la implementación y supervisión de las obligaciones ciudadanas, así como un fácil cumplimiento por parte de estos últimos.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



En virtud de lo antes señalado, representa un área de mejora orientar las acciones hacia la aplicación de los principios de la política de mejora regulatoria que hacen referencia a la certidumbre de derechos y obligaciones, y la simplificación, mejora y no duplicidad en la emisión de regulaciones, trámites y servicios, todo con el objetivo de promover la eficacia y eficiencia en estos últimos y facilitar su conocimiento y entendimiento por parte de la sociedad, diferenciando los trámites considerando su tamaño, rentabilidad, ubicación y otras características<sup>60</sup>.

Derivado del análisis anterior, se determinaron las siguientes observaciones:

4. Se observaron diferencias en cuanto al nombre del trámite relacionado con el uso o destino del suelo, ya que el Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel le denomina “Factibilidad y/o carta de uso de suelo de los predios”, en Ventanilla “Constancia de uso y destino de suelo” (Factibilidad) y en el portal oficial “Carta de factibilidad de uso de suelo”.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, remitieron evidencia del proyecto del Reglamento de Construcción para el Municipio de Cozumel, en el cual se encuentra homologado el nombre del trámite relacionado con el uso o destino del suelo, debiendo de igual manera realizar la homologación en ventanilla y en el portal oficial del municipio, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia de la aprobación del Reglamento de Construcción por el H. Cabildo, el 19 de julio de 2024.

5. Se detectaron diferencias en la cantidad de requisitos establecidos para el trámite de Licencia de Uso y Destino de Suelo, en las distintas fuentes de información dirigidas a los usuarios (página web oficial del ayuntamiento, Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel y los solicitados en ventanilla).

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, aclaró que se homologará la cantidad de requisitos solicitados para el trámite que atienda a la

<sup>60</sup> Ley General de Mejora Regulatoria, artículos 7, fracciones II y V; y 8, fracciones II, V, XIII y XV.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



expedición de la Licencia de Uso y Destino de Suelo, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia de la modificación en la página web oficial del ayuntamiento, lo solicitado en ventanilla y la aprobación del Reglamento de Construcción, el 19 de julio de 2024.

6. Se observó que algunas actividades incluidas en el procedimiento del trámite de licencia de uso y destino de suelo contenido en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, presentan falta de claridad y duplicidades.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, aclaró que emprenderá trabajos, en conjunto con otras áreas municipales involucradas, con el objetivo de actualizar el procedimiento 1: Emisión de constancias, licencia y diversos trámites, incluido en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, con el fin de dar mayor claridad y evitar duplicidades en el trámite señalado, estableciendo como fecha compromiso para presentar evidencia documental de las gestiones realizadas para actualizar el manual de procedimientos, así como la aprobación de éste último por las autoridades municipales competentes, el 28 de junio de 2024.

7. Se detectó que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, durante el ejercicio 2022, realizó cobros relacionados con la factibilidad y constancia informativa de uso y destino de suelo, bajo criterios que no se encuentran vigentes y aprobados en la Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel.

Derivado de la reunión de trabajo efectuada, el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, presentó información sobre el proceso de revisión y análisis de la propuesta de modificación a la Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel para incorporar los criterios con los que se realizarán los cobros en materia de uso y destino de suelo. Así mismo, aclaró que realizará las gestiones ante las autoridades correspondientes para efectuar la inclusión de los criterios a utilizar para el cobro del trámite en la ley antes señalada, estableciendo como fecha máxima para presentar evidencia documental de su aprobación por el H. Cabildo, el 27 de septiembre de 2024.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## Recomendación de Desempeño.

La Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo recomienda al Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, lo siguiente:

### 22-AEMD-B-071-167 R02-03 Recomendación

Se deberá continuar con las gestiones necesarias para la aprobación del Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel. Se deberá presentar el reglamento aprobado.

### 22-AEMD-B-071-167 R02-04 Recomendación

Se deberá continuar con las acciones para la homologación de los requisitos del trámite de expedición de la Licencia de Uso y Destino de Suelo, una vez aprobado el Reglamento de Construcciones del Municipio de Cozumel, realizando las modificaciones en la página web oficial del ayuntamiento, así como los requisitos solicitados en ventanilla.

### 22-AEMD-B-071-167 R02-05 Recomendación

Se deberá continuar con las gestiones necesarias para la actualización del procedimiento del trámite de licencia de uso y destino de suelo que deberá ser incluido en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología actualizado y aprobado. Deberá presentarse evidencia del manual debidamente aprobado y firmado.

### 22-AEMD-B-071-167 R02-06 Recomendación

Se deberá continuar con las gestiones ante las autoridades correspondientes para efectuar la inclusión de los criterios a utilizar para el cobro del trámite en materia de uso y destino de suelo en la Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel, estableciendo como fecha máxima para presentar evidencia documental de su aprobación por el H. Cabildo el 27 de septiembre de 2024.





# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Con motivo de la reunión de trabajo efectuada para la presentación de resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, el Ayuntamiento de Cozumel, estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones 22-AEMD-B-071-167-R02-03 y 22-AEMD-B-071-167-R02-04, el 19 de julio de 2024, para la recomendación 22-AEMD-B-071-167-R02-05 el 28 de junio de 2024, y para la recomendación 22-AEMD-B-071-167-R02-06, el 27 de septiembre de 2024. Por lo antes expuesto, la atención a las recomendaciones de desempeño queda en **seguimiento**.

## Normatividad relacionada con las observaciones

Ley General de Mejora Regulatoria, artículos 7, fracciones II y V, y 8, fracciones II, V, XIII y XV.

Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel, del Estado de Quintana Roo, artículo 92, fracción III.

Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología. Ayuntamiento de Cozumel-2018-2021. Procedimiento 1: Emisión de constancias, licencias y diversos trámites.

## II.4. SÍNTESIS DE LAS JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES PRESENTADAS POR EL ENTE FISCALIZADO

Derivado de la fiscalización realizada por esta Auditoría Superior del Estado y en cumplimiento al artículo 38, fracción VI de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se notificó al ente auditado los resultados finales de auditoría y observaciones preliminares, presentando las justificaciones y aclaraciones correspondientes en reunión de trabajo efectuada, las cuales fueron analizadas y valoradas con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones referidas, realizando una síntesis de ellas y emitiendo, conforme lo establece la Ley en mención, las recomendaciones para efectos del Informe Individual de Auditoría de la Cuenta Pública del ejercicio 2022.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## II.5. TABLA DE JUSTIFICACIONES Y ACLARACIONES DE LOS RESULTADOS

### Auditoría de Desempeño a las acciones, programas y políticas en materia de desarrollo urbano municipal, 22-AEMD-B-GOB-071-167.

Concepto	Justificación, Aclaración y/o Acuerdos	Atención
1 Control Interno / Ambiente de Control	Se estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones <b>22-AEMD-B-071-167 R01-01</b> y <b>22-AEMD-B-071-167 R01-02</b> , el 28 de junio de 2024.	Seguimiento
1.1. Marco jurídico y normativo en materia de desarrollo urbano.	La observación 3 fue atendida con la evidencia e información remitida por el ente público fiscalizado en atención a los resultados finales y las observaciones preliminares.	Atendido
1.2 Difusión del Código de Ética.		
2. Política, programas y acciones en materia de desarrollo urbano municipal.	Se estableció como fecha compromiso para la atención de las recomendaciones <b>22-AEMD-B-071-167-R02-03</b> y <b>22-AEMD-B-071-167-R02-04</b> el 19 de julio de 2024, para la <b>22-AEMD-B-071-167-R02-05</b> el 28 de junio de 2024, y para la <b>22-AEMD-B-071-167-R02-06</b> el 27 de septiembre de 2024.	Seguimiento
2.2 Acciones en materia de desarrollo urbano municipal.		

**Recomendación de Desempeño:** Es el tipo de sugerencias que se emite a los entes públicos fiscalizados para promover el cumplimiento de los objetivos y metas de las instituciones, sus políticas públicas, programas y procesos operativos y atribuciones, a fin de fomentar las prácticas de buen gobierno, mejorar la eficiencia, eficacia, la economía, la calidad, la satisfacción del ciudadano y la competencia de los actores.

**Atendido:** Las observaciones que fueron atendidas con la información remitida o de acuerdo a las justificaciones presentadas por los entes públicos fiscalizados en atención a los resultados finales y las observaciones preliminares.

**No atendido:** Las observaciones que no se atendieron ni se justificaron en la reunión de trabajo por los entes públicos fiscalizados.

**Seguimiento:** Las observaciones en las que se estableció una fecha compromiso por parte de los entes públicos fiscalizados para su atención en la mejora e implementación de las recomendaciones.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



## III. DICTAMEN DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA

En cumplimiento con el artículo 38, fracción I de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Quintana Roo, se emite el presente dictamen el 30 de enero de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, las cuales se practicaron sobre la información proporcionada por el ente público fiscalizado de cuya veracidad es responsable; fueron planeadas y desarrolladas con el fin de fiscalizar las acciones, instrumentos y medidas implementadas en materia de protección civil, que contribuyeron a la mitigación y prevención de riesgos en el municipio, ante un fenómeno natural perturbador o antropogénico, así como, las acciones, programas y políticas en materia de trámites relacionados con el desarrollo urbano municipal.

En opinión de la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo se identificaron fortalezas, áreas de mejora y debilidades, que se deberán atender como parte de las recomendaciones emitidas.

Los resultados de la auditoría de desempeño a las acciones de protección civil en materia de mitigación y prevención de riesgos 22-AEMD-B-GOB-071-166, muestran fortalezas en el ayuntamiento al contar con un marco normativo consistente en un reglamento orgánico de la administración pública y un reglamento de protección civil municipal, que en conjunto establecen la estructura, funcionamiento, atribuciones y responsabilidades de la Dirección de Protección Civil que contribuirán a la correcta ejecución de acciones en materia de mitigación y prevención de riesgos. Así como, la existencia de un código de ética del ayuntamiento, que incluye principios, valores éticos, reglas de integridad y mecanismos de difusión.

También es importante señalar, como una de las fortalezas detectadas, el establecimiento del Sistema Municipal de Protección Civil mediante la instalación del Consejo Municipal de Protección Civil, así como de comités operativos especializados en prevención y combate de incendios forestales y fenómenos hidrometeorológicos, que, aunado a la Dirección de Protección Civil, conforman la estructura del primer nivel de respuesta ante un fenómeno destructivo que afecte a la población del municipio.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Por otra parte, en cuanto a las áreas de mejora, si bien se identificó la instalación de comités operativos especializados, representa un área de mejora la elaboración de reportes de las actividades realizadas por los comités, así como la documentación, con evidencia suficiente, competente y pertinente, de dichas actividades.

Al mismo tiempo, independientemente de que el ayuntamiento contó con el Atlas de Peligros y Riesgos del Municipio de Cozumel 2011, representa un adelanto la gestión realizada para la actualización de dicho atlas que permite la identificación de los fenómenos y riesgos a los que está expuesta la población del municipio, representando un área de mejora contar con la validación por parte del CENAPRED y en su caso la integración del atlas municipal al Atlas Nacional de Protección Civil.

En cuanto a la capacitación del personal adscrito a la Dirección de Protección Civil, representa un área de mejora fortalecerla, dado que se requiere de conocimientos, aptitudes y habilidades para la atención de riesgos y emergencias y/o desastres. Siendo necesario gestionar cursos y/o talleres para optimizar las capacidades en beneficio de los habitantes del municipio de Cozumel.

En cuanto a las debilidades, los resultados de la auditoría muestran que el manual de organización y el organigrama de la Dirección de Protección Civil deberán ser revisados y en su caso actualizados y aprobados, de tal forma que se cuente con instrumentos debidamente legalizados que den certeza de las actividades de la unidad administrativa municipal. De igual manera, la representación gráfica del organigrama de la Dirección de Protección Civil deberá ser adecuada para definir correctamente las relaciones lineales y cadenas de mando, de tal forma que facilite el conocimiento de sus relaciones de jerarquía y coordinación. En este mismo sentido, es necesaria la homologación de la denominación adecuada de la unidad municipal de protección civil para dar certidumbre en la responsabilidad de dicha unidad.

Otro aspecto importante consiste en la ausencia de un programa o plan anual de trabajo donde se precisen los objetivos, estrategias y prioridades de la Dirección de Protección Civil municipal, como una herramienta para planificar sus funciones y actividades, y que le permita a su vez, dar seguimiento mediante informes, dando sustento de esta manera a su funcionamiento, siendo necesario implementarlo en lo sucesivo.



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



Aunado a lo anterior, es importante señalar que la falta de un Programa Municipal de Protección Civil y su informe anual correspondiente, representa que el ayuntamiento no cuente con un instrumento de planeación para definir el curso de las acciones destinadas dentro del municipio a la atención de situaciones generadas por el impacto de fenómenos destructivos en la población, sus bienes y su entorno en su ámbito territorial.

Finalmente, la promoción de la impartición de acciones de capacitación y educación para la sociedad, en materia de protección civil, como parte de las funciones de la Dirección de Protección Civil, en conjunto con la generación de evidencia suficiente y pertinente, contribuirá a disminuir esta debilidad detectada.

Los resultados de la auditoría de desempeño a las acciones, programas y políticas en materia de desarrollo urbano municipal 22-AEMD-B-GOB-071-167, muestran fortalezas en la difusión del código de ética del ayuntamiento al personal adscrito a la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, por medio de cartas compromiso suscritas para su adopción y cumplimiento.

En cuanto a las debilidades, los resultados de la auditoría muestran la falta de un reglamento interior que incluya preceptos que se deben cumplir para el adecuado desarrollo del trabajo realizado en la unidad administrativa revisada. En el mismo sentido, los manuales de organización y de procedimientos, deberán ser actualizados y aprobados, para contar con documentos que regulen sus funciones.

Del mismo modo, el procedimiento del trámite de Licencia de Uso y Destino de Suelo, contenido en el Manual de Procedimientos de la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, muestra debilidades ya que se determinó que algunas actividades presentan falta de claridad y duplicidades. Adicionalmente, se observó una falta de definición de la cantidad de requisitos establecidos para el trámite señalado, aunado a inconsistencias en la denominación de mismo, siendo necesario realizar la homologación y actualización del procedimiento indicado y las características relacionadas con el trámite en cuestión.

De igual manera, se detectó que el ayuntamiento realizó operaciones concernientes a la factibilidad y constancia informativa de uso y destino de suelo, bajo criterios que no



# AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO



se encuentran contemplados en la Ley de Hacienda del Municipio de Cozumel, por lo que es necesario realizar las diligencias necesarias ante las autoridades correspondientes para realizar la inclusión de los criterios utilizados para el cobro de sus trámites en la ley antes señalada.

Con la fiscalización y atención de las recomendaciones de desempeño se contribuirá a que el Ayuntamiento del Municipio de Cozumel, por medio de la Dirección de Protección Civil y la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, subsanen las debilidades y aplique las áreas de mejora propuestas para fortalecer la mitigación y prevención de riesgos en el municipio, ante un fenómeno natural perturbador o antropogénico y, del mismo modo, se contribuya a la correcta planeación y regulación del desarrollo urbano, en materia de trámites y requisitos, tomando en consideración el principio de política pública de simplificación administrativa, evitando la discrecionalidad y la corrupción y dando certeza a los habitantes del municipio de Cozumel.

## EL AUDITOR SUPERIOR DEL ESTADO

**M. EN AUD. MANUEL PALACIOS HERRERA**