

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México**Estela de Luz, Coordinador de los Trabajos**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 11-0-11J00-02-0054

DS-030

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, como Coordinador Ejecutivo, acotado contractualmente con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., al seguimiento administrativo, validación de las facturas correspondientes, autorización de estimaciones quincenales del supervisor externo, y con FONATUR Constructora, S.A. de C.V. a supervisar, verificar y controlar el cumplimiento de los servicios contratados, así como validar la recepción de los bienes, documentos, dictámenes o reportes descritos en el contrato para la construcción del monumento Bicentenario Estela de Luz, conforme a las Reglas de Operación, contratos y demás disposiciones legales y normativas.

Alcance

	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	648,120.0
Muestra Auditada	648,120.0
Representatividad de la Muestra	100.0 %

Se revisaron tanto los pagos de los contratos celebrados por BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., por 642,470.3 miles de pesos, como los pagos del contrato con FONATUR Constructora, S.A. de C.V., por 5,649.7 miles de pesos.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) fue designado, mediante un Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2009, como Coordinador Ejecutivo de los programas y calendarios que acuerde la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula décimo segunda de las Reglas de Operación del Fideicomiso Bicentenario, su función fue emitir el dictamen sobre la procedencia de no celebrar licitación pública de las adquisiciones realizadas al amparo del artículo 41, fracciones I, II y XII, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En los contratos celebrados entre BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y con FONATUR Constructora, S.A. de C.V., se acordó recibir facturas acompañadas con el soporte documental (estimaciones e informes), validarlas y tramitarlas ante la fiduciaria (BANJERCITO) para su pago.

En su labor como Coordinador Ejecutivo y miembro del fideicomiso, el INEHRM se constriñó a dar seguimiento administrativo y tramitar los pagos de la supervisión técnica ejercida por FONATUR Constructora, S.A. de C.V., en la construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia “Estela de Luz”.

Resultados

1. ESTUDIO GENERAL Y EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO

Con el propósito de determinar las funciones a cargo del INEHRM en los festejos del Bicentenario del Inicio del Movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del Inicio de la Revolución Mexicana y, en particular, en la construcción del Monumento (Arco) conmemorativo de la celebración del Bicentenario de la Independencia de México, se analizaron los documentos siguientes:

- Decreto de creación del INEHRM y sus modificaciones.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y sus modificaciones.
- Acuerdo por el que se determina la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, así como su Reglamento Interno.
- Contrato de Fideicomiso Público de Administración y Pago denominado Fideicomiso del Bicentenario y Convenio de Sustitución Fiduciaria.
- Reglas de Operación del “Fideicomiso Bicentenario”.
- Contratos celebrados por BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y con FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Decreto de creación del INEHRM y sus modificaciones

El INEHRM se creó por Decreto Presidencial publicado en el DOF el 29 de agosto de 1953, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, y a partir del 1 de julio de 2010 está adscrito a la Secretaría de Educación Pública, y “tiene por objeto desarrollar y

colaborar en la investigación, estudio y difusión de la historia de las grandes transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales generadas por las revoluciones que han definido la historia nacional, así como coadyuvar en la formación de especialistas en estos campos, y contribuir al rescate y conservación de materiales documentales, bibliográficos y gráficos sobre dichas transformaciones entre la sociedad mexicana.”

Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y sus modificaciones

“Artículo 37. Los titulares de los órganos administrativos desconcentrados tendrán las siguientes atribuciones genéricas:

Dirigir, organizar y evaluar el funcionamiento y desempeño del órgano administrativo desconcentrado a su cargo;

Ejercer las funciones que les sean delegadas y realizar los actos que les instruya el titular de la dependencia, directamente en el caso de los órganos administrativos desconcentrados que estén adscritos a este último o por conducto del subsecretario de la materia o del servidor público superior que dicho titular determine;

Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones encomendadas conforme a la normatividad aplicable;

Acordar y suscribir los convenios y demás documentos, en el ámbito de sus atribuciones, de conformidad con las disposiciones y lineamientos que fijen las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría.”

Acuerdo por el que se determina la coordinación ejecutiva de los programas y calendarios acordados por la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana; así como su Reglamento Interno

En el artículo único del Acuerdo, se establece que el coordinador ejecutivo será el INEHRM; y en el artículo 9, fracción V, del Reglamento Interno de la Comisión Organizadora de la Conmemoración del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y del Centenario del inicio de la Revolución Mexicana, se señala: “el coordinador ejecutivo formará parte del comité técnico del fideicomiso público que se establezca, con voz y voto, a fin de presentar las propuestas de adquisición de bienes y contratación de servicios y obra pública, necesarios para dar cumplimiento al Decreto y al Programa.”

Contrato de Fideicomiso y el Convenio de Sustitución Fiduciaria

Cláusula sexta: El Comité Técnico se integra como sigue: Presidente, Oficial Mayor de la Secretaría de la Función Pública, un representante de las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, de Relaciones Exteriores, respectivamente y el Director General del INEHRM.

Reglas de Operación del “Fideicomiso Bicentenario”

Cláusula décima segunda: “Cuando la Coordinación Ejecutiva o la dependencia solicitante opten por llevar a cabo las contrataciones vía excepción a la licitación pública, por encontrarse en alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 41 de la LAASSP, salvo en los casos de las fracciones I, II y XII, será necesario que previamente a la iniciación del procedimiento respectivo, solicite y obtenga en caso de ser procedente, el dictamen del Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios de la Secretaría de la Función Pública sobre la procedencia de no celebrar licitaciones públicas; en el caso de las fracciones I, II y XII del citado artículo 41, corresponderá emitir el dictamen correspondiente a la Coordinación Ejecutiva o al titular de la Dependencia solicitante.”

Contrato celebrado por BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.

Cláusula séptima, segundo y quinto párrafos: Para iniciar el trámite de pago, la entidad (I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.) deberá presentar al INEHRM las estimaciones quincenales debidamente autorizadas por el supervisor externo (FONATUR Constructora, S.A. de C.V.), así como la factura acompañada de la documentación justificatoria que acredite la ejecución de los trabajos objeto del presente contrato procediendo en su caso el INEHRM a solicitar a BANJERCITO realice el pago que corresponda.

El INEHRM no podrá solicitar a BANJERCITO que efectúe pago alguno, si no cuenta con la autorización del supervisor externo que para tal efecto se contrate y se notifique a la entidad.

La verificación del cumplimiento de esta cláusula se describe en el resultado núm. 6.

Cláusula décima tercera: Para garantizar la adecuada y oportuna toma de decisiones durante la ejecución de los trabajos, así como llevar el control administrativo del contrato, el INEHRM comunicará a la entidad (I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.) el nombre y/o denominación del supervisor externo, el cual tendrá funciones de enlace entre las partes y estará facultado para emitir recomendaciones técnicas, financiera y administrativas para el aseguramiento de la correcta ejecución de la obra.

Cláusula décima cuarta: “El Director General del INEHRM designó mediante el oficio núm. INEHRM-DG-1432-09, del 11 de diciembre de 2009, al Director General Adjunto de Administración del INEHRM para que funja como responsable del seguimiento administrativo de este contrato, así como para validar las facturas correspondientes, previa autorización de las estimaciones quincenales del supervisor externo (FONATUR Constructora, S.A. de C.V.).”

Cláusula vigésima primera, segundo párrafo: “A partir de la fecha de notificación y de terminación de los trabajos BANJERCITO, INEHRM y/o la persona, entidad o dependencia que en su oportunidad se determine, contarán con un plazo de diez días naturales para verificar que los trabajos hayan sido realizados y entregados de conformidad con las especificaciones establecidas en este contrato.”

Cláusula vigésima primera, cuarto párrafo: “Al finalizar la verificación de los trabajos o en su caso una vez concluidas las reparaciones y/o correcciones, BANJERCITO, INEHRM y/o la persona, entidad o dependencia que en su oportunidad se determine contarán con un plazo de 5 días naturales para proceder a la recepción de la obra, mediante el levantamiento de acta correspondiente.”

Contrato celebrado por BANJERCITO con FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Cláusula quinta: El Director General del INEHRM “mediante el oficio INEHRM-06-1435-09 de fecha 17 de diciembre de 2009... Designó al C. ... , como la persona encargada de supervisar, verificar y controlar que se diera cumplimiento a los servicios contratados, así como validar la recepción de los bienes, documentos, dictámenes o reportes descritos en el cuerpo del presente contrato, siendo su responsabilidad elaborar y presentar ante la Dirección Jurídica Fiduciaria de el fiduciario los informes que procedan sobre el particular o que le requiera el fiduciario”.

“El Director General del INEHRM podrá designar a otra persona en sustitución de la antes referida, debiendo en tal caso, hacerlo del conocimiento del fiduciario mediante el oficio correspondiente.” Cabe señalar que para tal efecto se contrataron sucesivamente cuatro personas en el periodo comprendido entre el 17 de diciembre de 2009 y el 18 de agosto de 2011 para cumplir con dicho encargo.

Concluye la cláusula quinta señalando que: “Asimismo, la persona designada reportará directamente a la Dirección Jurídica Fiduciaria del fiduciario las deficiencias e irregularidades en la prestación de los servicios objeto de este contrato, a efecto de proceder inmediatamente a las acciones legales que correspondan.”

La verificación del cumplimiento de esta cláusula se describe en los resultados números 8 y 9.

Del análisis de los documentos que integraron el estudio y evaluación del control interno, se determinó que el objeto de creación del INEHRM no incluye la realización de obras públicas, y el instituto carece de la capacidad técnica y humana para supervisar su desarrollo. En consecuencia, en los contratos que BANJERCITO celebró con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y con FONATUR, al INEHRM sólo se le encomendó llevar el control administrativo de los contratos, autorizar y tramitar los pagos a FONATUR Constructora, S.A. de C.V., por la supervisión que este realizó en la construcción de la “Estela de Luz”.

Asimismo, en el caso del personal contratado por el INEHRM para supervisar, vigilar y controlar en sus aspectos administrativos trabajos realizados por FONATUR, Constructora, S.A. de C.V. y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. de la obra Estela de Luz, resultó ineficiente debido a la constante rotación de dicho personal.

Véase acción(es): 11-0-11J00-02-0054-01-001

2. RECEPCIÓN DEL PROYECTO EJECUTIVO

El 19 de noviembre de 2009, el INEHRM recibió el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo incompleto, ya que no contenía los resultados de “los estudios pendientes”, citados en el anexo único del contrato (Mecánica de suelos, levantamiento topográfico y riesgo sísmico). Además, recibió 101 planos con la anotación “no para construcción”; por lo tanto, el INEHRM no debió aceptar el proyecto hasta su conclusión, tal como se establece en la cláusula cuarta del contrato relativo a la prestación de servicios relacionados con Obra Pública para la elaboración del proyecto arquitectónico ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario del inicio de la Independencia Nacional.

Al respecto, el INEHRM informó que recibió el proyecto ejecutivo con la validación del responsable para la “Dirección del Proyecto Ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario”, quien fue contratado por BANJERCITO, lo que se hizo constar en cada uno de los planos que entregó el ganador del Proyecto Estela de Luz.

Además, el INEHRM presentó el oficio número INEHRM-DGADM-0199-2011, con el que demuestra que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública está dando seguimiento a esta observación (el hecho se suscitó en el año 2009).

Como resultado de lo anterior, se comprobó que el Órgano Interno de Control en la SEP, con motivo de la auditoría núm. AD-006/2010, realizada en 2010 por la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública (UCAOP), adscrita a la Secretaría de la Función Pública, está dando seguimiento a esta observación.

3. FORMALIZACIÓN DE CONTRATO CON III SERVICIOS, S.A. DE C.V.

En la novena sesión extraordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario de fecha 11 de diciembre de 2009, con el Acuerdo/Fideicomiso del Bicentenario 13.1, se aprobó la contratación de la empresa pública I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., por un importe máximo de 340,000.0 miles de pesos más IVA, para construir el Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa.

El 18 de diciembre de 2009, BANJERCITO celebró un contrato sin número con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., para: “la Coordinación y Ejecución de la Construcción del espacio conmemorativo y monumento de la Estela de Luz...”, por 393,489.9 miles de pesos. No obstante, en la Novena sesión extraordinaria, el Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario aprobó con el Acuerdo/Fideicomiso del Bicentenario 13.1, que se contratara la: “Construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa”.

A pesar de la diferencia citada, el INEHRM, mediante su Director General, firmó el contrato sin solicitar a BANJERCITO que modificara su objeto.

Al respecto, el INEHRM acreditó que el encargado de elaborar, celebrar y formalizar el contrato con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., fue el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO).

Asimismo, el INEHRM proporcionó el oficio INEHRM-DG-1432-09, con el que se solicitó a BANJERCITO la contratación de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., “para que se lleve a cabo la construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa”, conforme a la autorización del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario.

Por lo antes expuesto, el INEHRM señaló que no existe ninguna disposición normativa que lo faculte para solicitar la modificación del contrato de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., ya que sólo el Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario podía instruir a la Fiduciaria para realizar dichas modificaciones.

Además, el INEHRM presentó el oficio número INEHRM-DGADM-0199-2011, con el que demuestra que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública está dando seguimiento a esta observación (el hecho se suscitó en el año 2009).

Se comprobó que el Órgano Interno de Control en la SEP, con motivo de la auditoría núm. AD-006/2010, realizada en 2010 por la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública (UCAOP), adscrita a la Secretaría de la Función Pública, está dando seguimiento a esta observación.

4. FORMALIZACIÓN DE CONTRATO CON FONATUR CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V.

En la novena sesión extraordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario del 11 de diciembre de 2009, con el Acuerdo/Fideicomiso del Bicentenario 13.1, se aprobó la contratación de la empresa FONATUR Constructora, S.A. de C.V., por un importe máximo de 4,000.0 miles de pesos más IVA, para supervisar en su primera etapa el Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia y que las características técnicas y específicas de los servicios a contratar deberían ser proporcionadas por el INEHRM a la institución fiduciaria; situación que no podía llevar a cabo por carecer de capacidad técnica y humana para definir tales características.

Al respecto, el INEHRM no cumplió con la instrucción del Comité Técnico, situación que se constató con el oficio número INEHRM-DGADM-039-10, recibido el 29 de enero de 2010, mediante el cual el INEHRM envió a BANJERCITO entre otros puntos, la cotización y propuesta de “Alcances Generales” de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., la cual se encontraba limitada a no realizar la supervisión de los “trabajos relativos a la revisión integral, verificación, evaluación del contenido y en su caso en la adecuación cualitativa y cuantitativa del proyecto ejecutivo”...; y que, “no tendría dentro de sus funciones la responsabilidad de analizar la calidad técnica de los trabajos ejecutados”. Al respecto, ni el Comité Técnico, ni BANJERCITO acreditaron su inconformidad a los términos del contrato con FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Cabe mencionar que toda vez que los hechos anteriores ocurrieron durante los ejercicios 2009 y 2010, mediante el oficio número DGAFF”C”/”C1/1496/2012” del 29 de noviembre de 2012, se hicieron del conocimiento del Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública, para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones

correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las sanciones respectivas.

5. MODIFICACIÓN DE CONTRATOS

Se identificó que en las cuatro sesiones donde se modificó el contrato celebrado entre BANJERCITO y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., el INEHRM omitió someter las modificaciones al Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario. Además, conforme a las actas de las cuatro sesiones en las que se modificó el contrato, la fiduciaria (BANJERCITO) fue quien presentó las modificaciones.

En tres de ellas sólo se incrementó el monto y en una el monto y el plazo, como se cita a continuación: en la 1a. ordinaria del 27 enero 2010, por 98,600.0 miles de pesos (IVA incluido); 3a. extraordinaria del 1 junio 2010, por 198,400.0 miles de pesos (IVA incluido), en la 3ª. ordinaria del 24 agosto 2010 se modificó el monto por 345,390.0 miles de pesos (IVA incluido), y el plazo en 487 días, y 1ª. extraordinaria del 13 diciembre 2011, por 110,492.7 miles de pesos (IVA incluido).

En resumen, el contrato celebrado entre BANJERCITO y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., incrementó su monto en 752,882.7 miles de pesos, y su plazo en 487 días.

Al respecto, mediante el oficio número INEHRM-DGADM-112-2012, del 4 de julio de 2012, el INEHRM informó que el Reglamento Interno de la Comisión Organizadora no debe ni puede entenderse como regulatorio de la operación del Fideicomiso del Bicentenario y de su Comité Técnico, ya que éste tiene por objeto regular la organización interna y el funcionamiento de la Comisión Organizadora; la normativa que regula la operación del Fideicomiso Bicentenario es el Convenio de Sustitución Fiduciaria y Modificadorio al Contrato del Fideicomiso del Bicentenario, las Reglas de Operación del Fideicomiso del Bicentenario y las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas y Servicios relacionadas con las mismas del Fideicomiso Bicentenario.

Asimismo, señala que en la regla Décima Tercera de las Reglas de Operación del Fideicomiso del Bicentenario, no se establece que la Coordinación Ejecutiva (INEHRM) sea la única que puede proponer los temas que serán sometidos a consideración del Comité Técnico, ya que en las reglas Séptima y Novena, se establece que el presidente del Comité Técnico tiene la facultad de presentar la agenda de los asuntos por tratar y proponer temas para integrar el orden del día.

El INEHRM proporcionó el oficio DIR.JUR.FID.(ADM)/2003/2011, en el que la Dirección Jurídica Fiduciaria de BANJERCITO solicitó a la presidenta del Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario someter al Comité Técnico la aprobación para formalizar un nuevo convenio modificadorio con la empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., para ampliar el monto de su contrato.

6. PAGOS

De acuerdo con las funciones que le fueron encomendadas en el contrato celebrado por BANJERCITO con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., en 2011 el INEHRM tramitó para su pago 104 estimaciones de obra, correspondientes a trabajos ejecutados durante los años de 2010 y 2011, por 790,257.0 miles de pesos más IVA. En 2011 se pagaron 642,470.3 miles de pesos.

Con el fin de no detener el avance financiero de la obra y no poner en riesgo la conclusión del proyecto en su etapa final, FONATUR Constructora, S.A. de C.V., autorizó las estimaciones núms. 78, 99, 100, 101, 102, 103 y 104, por 322,813.6 miles de pesos (40.8%), a pesar de que carecieron de la autorización del apoyo a residencia (COSTOS, S.A. de C.V.) en los números generadores que las acompañan. Además, la estimación 78, por el suministro y habilitación de columnas de acero inoxidable, no contó con la firma ni con los sellos del ingeniero de soldadura en los certificados de calidad, ni con la autorización de precios unitarios, entre otros aspectos. Cabe señalar que después de la autorización de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., se obtuvo la autorización de las estimaciones por parte del apoyo a residencia (COSTOS, S.A. de C.V.) y fueron entregados los certificados de calidad del acero inoxidable a la entidad fiscalizada.

Al respecto, mediante el oficio número INEHRM-DGADM-112-2012, del 4 de julio de 2012, el INEHRM informó que tramitó para su pago las 104 estimaciones presentadas por I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., acompañadas con las facturas correspondientes ante la fiduciaria (BANJERCITO), ya que bastaba con la autorización de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., en las estimaciones para que se realizara dicho trámite.

Asimismo, señaló que no se infringió la cláusula sexta, párrafos segundo y cuarto, del contrato celebrado entre I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., y COSTOS, ya que jurídicamente el INEHRM no participa en el contrato.

Además, el INEHRM manifestó que FONATUR Constructora, S.A. de C.V., era responsable de revisar la congruencia de los conceptos de obra, firmas, sellos y demás elementos y, en caso de que detectara alguna deficiencia o irregularidad, estaba facultado para no autorizar las estimaciones y vigilar que se llevaran de forma adecuada las funciones de apoyo a la residencia de obra contratada por la ENTIDAD (I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.).

Por tratarse de un tema que se está revisando en la auditoría de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., el resultado con observación y la acción que se generen se presentarán en ese informe.

7. REVISIÓN A LAS “NOTAS DE LA BITACORA ÚNICA”

Se revisaron las 265 “notas de la Bitácora única” que FONATUR Constructora, S.A. de C.V., presentó en 2011 como supervisor externo, en las cuales, en una de mayo, en una de junio, en una de julio y en una de agosto de 2011, se observaron atrasos en la ejecución de los trabajos. En los informes de mayo, junio y julio, FONATUR Constructora, S.A. de C.V., no reportó estos hechos al INEHRM, sino que sólo lo hizo en el informe de agosto de 2011.

Al respecto, el INEHRM proporcionó los oficios números INEHRM-DG-237-2011, INEHRM-DG-227-2011 y INEHRM-DG-246-2011, del 15 de septiembre, 20 de octubre y 17 de noviembre de 2011, respectivamente, con los que el INEHRM solicitó a I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., que le informara de las acciones realizadas o por adoptar, tendentes a garantizar el cumplimiento de las obligaciones, como lo estipula la cláusula décima tercera “Supervisión Externa” del contrato celebrado entre BANJERCITO y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.

8. RECEPCIÓN DE BIENES

En las estimaciones núms. 74, por 89,676.8 miles de pesos, y 78, por 270,074.5 miles de pesos, se reporta la recepción de bienes, las cuales validó FONATUR Constructora, S.A. de C.V., sin embargo, la supervisión del INEHRM no ha acreditado que validó la recepción de los bienes.

En la auditoría a FONATUR Constructora, S.A. de C.V., se señala que éste, al carecer de los programas de obra y de suministros, no vigiló ni controló el desarrollo de los trabajos en sus aspectos administrativos y de tiempo, de acuerdo con los programas de ejecución. Al respecto, el INEHRM omitió los informes que debió presentar a la Dirección Jurídica Fiduciaria sobre los incumplimientos en los servicios contratados, respecto del contrato celebrado entre BANJERCITO y FONATUR Constructora, S.A. de C.V.

Al respecto, mediante el oficio número INEHRM-DGADM-112-2012, del 4 de julio de 2012, el INEHRM informó que el contrato celebrado entre BANJERCITO y FONATUR Constructora, S.A. de C.V., tuvo por objeto prestar el servicio de supervisión, mediante la vigilancia y control de los trabajos de coordinación y ejecución de la construcción del espacio conmemorativo y monumento de la “Estela de Luz” del monumento conmemorativo del Bicentenario del inicio del movimiento de Independencia Nacional y no la recepción de bienes.

Asimismo, se señaló que FONATUR Constructora, S.A. de C.V., fue el encargado de supervisar, verificar y controlar que se cumplieran las obligaciones a cargo de I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., por lo que debió verificar que los materiales de construcción se recibieran en la obra, tal verificación fue la que permitió autorizar las estimaciones con las que I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., incluyó y cobró los materiales, las cuales fueron validadas por el INEHRM.

Además, se indicó que, como prueba adicional, FONATUR Constructora, S.A. de C.V., presentó los elementos documentales (reportes mensuales) que requería el servidor público designado por el INEHRM para verificar el cumplimiento de los servicios.

9. Mediante el oficio número INEHRM/DGADM/102/2012 del 15 de junio de 2012, el INEHRM informó que carece de los informes que debía presentar a la Dirección Jurídica del Fiduciario.

Al respecto, mediante el oficio número INEHRM-DGADM-112-2012, del 4 de julio de 2012, el INEHRM informó que, conforme a la cláusula quinta del contrato entre BANJERCITO y FONATUR Constructora, S.A. de C.V., los informes se generarían siempre y cuando

hubieran existido deficiencias e irregularidades en la presentación de los servicios a cargo de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., y que éste presentó los elementos documentales (reportes mensuales y firma en cada una de las estimaciones) que requería el servidor público designado por el INEHRM para verificar el cumplimiento de sus servicios.

Además, el INEHRM presentó el oficio número INEHRM-DGADM-0199-2011, con el que demuestra que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública está dando seguimiento a esta observación.

Con base en lo anterior, se comprobó que el Órgano Interno de Control en la SEP, con motivo de la auditoría núm. AD-006/2010, realizada en el año de 2010 por la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública (UCAOP), adscrita a la Secretaría de la Función Pública, está dando seguimiento a esta observación.

10. El INEHRM omitió los informes (final y de seguimiento) que el responsable del seguimiento debió presentar a BANJERCITO (Fiduciario), como se establece en el anexo único del contrato, celebrado entre BANJERCITO y el encargado de llevar la Dirección del Proyecto Ejecutivo del Monumento Conmemorativo del Bicentenario; la evidencia del seguimiento de la bitácora del desarrollo del proyecto ejecutivo, y el informe final.

Al respecto, el INEHRM proporcionó los informes de las actividades que realizó el responsable del seguimiento entre el 1 de septiembre al 30 de noviembre de 2009, así como los informes de reuniones celebradas con el INEHRM los días 14 y 21 de septiembre y 2, 16, 19, 20 y 22 de octubre de 2009.

Además, el INEHRM presentó el oficio número INEHRM-DGADM-0199-2011, con el que se demuestra que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Educación Pública está dando seguimiento a esta observación (el hecho se suscitó en el año 2009).

Al respecto, se comprobó que el Órgano Interno de Control en la SEP, con motivo de la auditoría núm. AD-006/2010, realizada en el año de 2010 por la Unidad de Control y Auditoría de Obra Pública (UCAOP), adscrita a la Secretaría de la Función Pública, está dando seguimiento a esta observación.

11. ENTREGA DEL “MONUMENTO BICENTENARIO ESTELA DE LUZ”

Mediante el acuerdo número 3SO.2 de la tercera sesión ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario del 25 de noviembre de 2011, se acordó que “el destino final del Monumento Conmemorativo Estela de Luz, sea aquella dependencia o entidad de la Administración Pública a la que la Secretaría de la Función Pública, por conducto del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales determine el destino del predio en que se construye el mencionado monumento”.

Al respecto, se comprobó que la Secretaría de la Función Pública, mediante el Acuerdo del 21 de diciembre de 2011, destinó el espacio público en que se ubica la obra conocida como “Estela de Luz” al servicio de la SEP, a efecto de que la utilice su órgano desconcentrado Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como espacio cultural para organizar exposiciones artísticas y otros eventos de interés cultural. Asimismo, como hechos

posteriores, se conoció que el 27 de enero de 2012, la empresa I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. efectuó a la SEP la entrega del Monumento Bicentenario “Estela de Luz”; dicho acto se formalizó mediante el Acta de Entrega-Recepción correspondiente, en la que se indica que la SEP “deberá adoptar las medidas administrativas y jurídicas a efecto de que dicho espacio cultural cuente con la vigilancia requerida para su conservación y mantenimiento”.

Acciones

Recomendaciones

11-0-11J00-02-0054-01-001.- Para que el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, en lo sucesivo, se abstenga de realizar funciones que no están incluidas dentro de su objeto de creación, en particular si carece de la capacidad técnica y humana para supervisar el desarrollo de obras públicas. [Resultado 1]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 1 Recomendación(es).

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: el 19 de noviembre de 2009 el INEHRM recibió el Proyecto Arquitectónico Ejecutivo incompleto, ya que no incorporó los resultados de los “estudios pendientes” (mecánica de suelos, levantamiento topográfico y riesgo sísmico). Además, recibió 101 planos con la anotación “no para construcción”; BANJERCITO celebró un contrato con I.I.I. Servicios, S.A. de C.V., para “la Coordinación y Ejecución de la Construcción del espacio conmemorativo y monumento de la Estela de Luz...”, por 393,489.9 miles de pesos, no obstante que el Comité Técnico del Fideicomiso del Bicentenario aprobó que contratara la “Construcción del Monumento Conmemorativo del Bicentenario de la Independencia en su primera etapa”; a pesar de la diferencia citada, el INEHRM firmó el contrato sin solicitar a BANJERCITO que modificara el objeto; el INEHRM no cumplió con la instrucción del Comité Técnico, situación que se constató con el oficio número INEHRM-DGADM-039-10, recibido el 29 de enero de 2010, mediante el cual el INEHRM envió a BANJERCITO entre otros puntos, la cotización y propuesta de “Alcances Generales” de FONATUR Constructora, S.A. de C.V., la cual se

encontraba limitada a no realizar la supervisión de los “trabajos relativos a la revisión integral, verificación, evaluación del contenido y en su caso en la adecuación cualitativa y cuantitativa del proyecto ejecutivo”...; y que “no tendría dentro de sus funciones la responsabilidad de analizar la calidad técnica de los trabajos ejecutados” y se omitieron tanto los informes que el instituto debió presentar a la Dirección Jurídica Fiduciaria sobre los incumplimientos en los servicios contratados, como los informes final y de seguimiento, que debió presentar a BANJERCITO.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el control interno del INEHRM para conocer cuál fue su participación en la construcción de la obra "Estela de Luz", así como las normas y procedimientos que lo regularon.
2. Comprobar que los contratos celebrados por BANJERCITO cumplieron con lo aprobado por el Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario y lo instruido por el INEHRM.
3. Constatar que el INEHRM sometió al Comité Técnico del Fideicomiso Bicentenario las modificaciones del contrato celebrado entre BANJERCITO y I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
4. Verificar que, para iniciar el trámite de pago, el INEHRM contó con las estimaciones autorizadas por el supervisor externo (FONATUR Constructora, S.A. de C.V.), y con las facturas y la documentación justificatoria que acredite la ejecución de los trabajos.
5. Revisar los informes y las bitácoras presentadas por FONATUR Constructora, S.A. de C.V., (Supervisor externo) al INEHRM durante 2011.
6. Verificar que la recepción de los bienes y servicios se efectuó conforme a los plazos establecidos en los contratos o pedidos respectivos.
7. Verificar que el INEHRM validó la recepción de bienes, e informó a la Dirección Jurídica Fiduciaria sobre las deficiencias en la prestación de los servicios por parte de FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
8. Verificar la entrega-recepción del Monumento Conmemorativo Estela de Luz a la dependencia o entidad que se hará responsable de su operación.

Áreas Revisadas

La Dirección General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Decreto por el que se cambia la denominación del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana por Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, y se reforman los artículos 1, 2, 3 y 4, fracción II del Decreto por el que el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana amplía sus atribuciones y objetivo, artículo 3.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.