

Secretaría de Salud

Atención a los Hospitales Afectados por los Sismos de 2017

Auditoría de Desempeño: 2018-0-12100-07-0179-2019

179-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que la evaluación, cuantificación, programación de la atención y seguimiento de los daños contribuyeron a la reconstrucción y rehabilitación de los hospitales afectados por los sismos de septiembre de 2017.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018 y comprendió el avance en la atención de las afectaciones a los hospitales y centros de salud por los sismos de 2017 por medio de la evaluación de los daños en su infraestructura física; la integración de los diagnósticos definitivos para la cuantificación de los daños así como la gestión de los recursos necesarios; la programación de las obras para resarcir las afectaciones; seguimiento, inspección y verificación en la ejecución de las obras destinadas a restablecer la infraestructura física en salud; el avance y la cobertura de atención registrada en la reconstrucción y la rehabilitación de hospitales y centros de salud; la aplicación de los recursos bajo los criterios de eficiencia,

eficacia, economía y control, y la rendición de cuentas. Respecto del alcance temporal, la auditoría tuvo como referente el periodo 2017-2018.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de la auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la atención de los hospitales afectados por los sismos de 2017.

Antecedentes

México está ubicado en el Cinturón Circumpacífico, espacio geográfico que atraviesa las costas de Asia y América, principalmente, y en el cual se lleva a cabo el 80.0% de la sismicidad mundial, es por esto que el territorio nacional se encuentra afectado por la movilidad de cinco placas tectónicas: la de Norteamérica, la de Cocos, la de Rivera, la del Caribe y la del Pacífico.^{1/}

Por esta razón, México es un país con alto riesgo sísmico y la probabilidad de que ocurran fenómenos de gran magnitud, particularmente en la llamada Brecha de Guerrero, es alta. En la historia reciente de México fueron los sismos de 19 y 20 de septiembre de 1985 los que incidieron en la institucionalización de una política que articulara y sistematizara la respuesta a las situaciones de desastre, para lo cual el Gobierno Federal tuvo que reordenar sus prioridades, movilizar recursos económicos e implementar procesos formales para prevenir y atender las afectaciones provocadas por eventos imprevistos que afectaran a la población y a la infraestructura pública, sobre todo en materia de rehabilitación y reconstrucción de los daños a la infraestructura física en salud del país.

Dichos sismos tuvieron una magnitud de 8.1 y 7.5 grados en la escala de Richter, respectivamente, cuya intensidad causó daños en Colima, Guerrero, Ciudad de México, Michoacán, Morelos, Veracruz y Jalisco;^{2/} se estimó que entre 6 y 7 mil personas perdieron la vida, sin que se emitiera una cifra oficial al respecto^{3/}. Además, se calculó que las pérdidas se contabilizaron en 4,100 millones de dólares y según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el país requirió de un 2.4% de su Producto Interno Bruto (PIB) para recuperarse.^{4/}

En ese año se instaura la Comisión Nacional de Reconstrucción, con el propósito de fungir como un órgano de consulta y participación en las actividades de los sectores público, social y privado, y que guiaría el desempeño de sus tareas bajo los criterios de auxilio eficaz a los

1/ Estrategia de preparación y respuesta de la Administración Pública Federal, ante un sismo y tsunami de gran magnitud "Plan Sismo", Coordinación General de Protección Civil, págs. 6 y 7.

2/ Cámara de Diputados, Legislatura LIII - Año I - Período Ordinario, 15 de octubre de 1985- Número de Diario 29.

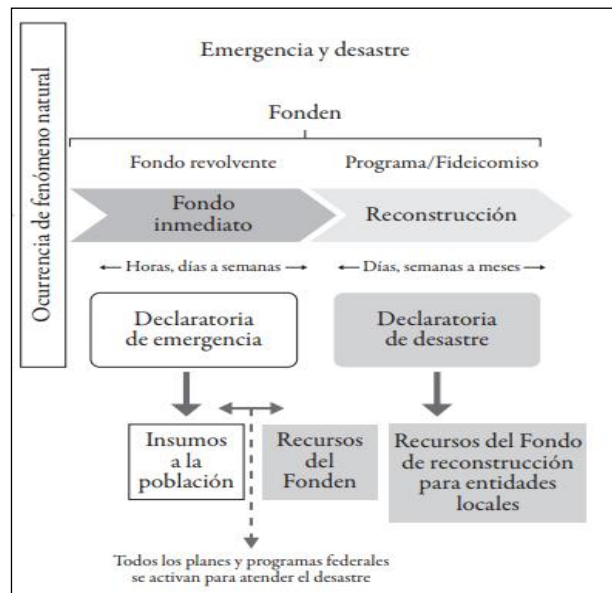
3/ Pérez Botero, Valentina y Casillas Bermúdez, Karla, El sismo de los 10 mil muertos, El Universal, 14 de septiembre de 2015.

4/ Corona, Sonia, El precio de un terremoto, El País, 18 de septiembre de 2015.

damnificados; coordinación de la acción pública y social en torno a las prioridades de reconstrucción de las escuelas, los hospitales y las viviendas afectadas. Asimismo, se institucionaliza el Sistema de Protección Civil, el cual se integró por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo establecía la necesidad de desarrollar condiciones para proteger a las personas, sus bienes materiales y reducir la incertidumbre y los riesgos derivados de un evento de desastre.^{5/}

A partir de la publicación de la Ley General de Protección Civil, el 12 de mayo de 2000, se establecieron mecanismos financieros para posibilitar las actividades en la atención de desastres, el primero de carácter preventivo, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), y el segundo reactivo, para ser usado después de los siniestros, el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), con el que se desarrollan las actividades vinculadas con la rehabilitación y la reconstrucción de la infraestructura física de los hospitales y centros de salud federales y estatales a cargo de la SS, el cual se conforma en la estructura siguiente:

DIAGRAMA DE OPERACIÓN DEL FONDO DE DESASTRES NATURALES



FUENTE: Mora Escamilla, Jorge Damián. Panorama del Sistema Nacional de Protección Civil en México, Revista del Colegio de San Luis, año VII, número 13, enero a junio de 2017. Pág. 13.

5/ Óp. Cit. Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil, pág. 20

En los documentos de planeación nacional, en el Eje 1 Estado de Derecho y Seguridad del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en la estrategia 13.2, “En el marco del Sistema Nacional de Protección Civil”, se precisó que se revisarían cuidadosamente los procedimientos para asignar los recursos del FONDEN a las autoridades correspondientes y la entrega de apoyos a la población con la agilidad que esta materia requiere; asimismo, se indicó que “se trata de una esfera en la que se debe acabar con cualquier forma de burocratismo que obstaculice la ayuda a la que por ley tienen derecho los ciudadanos afectados por estos fenómenos”.

En cuanto a la infraestructura física de los hospitales y centros de salud a cargo de la SS, el 19 de enero de 2004 se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la SS, con el propósito de conducir y regular las actividades y atribuciones en materia de salud, entre las que destaca el desarrollo de la infraestructura, por lo que se estableció que debía evaluar los daños a la infraestructura física en salud que resultara afectada por desastres naturales, así como presentar los diagnósticos, el programa de obras y acciones debidamente calendarizados y el avance físico financiero de las obras que se ejecutarán con cargo a los recursos del FONDEN.

En el PND 2013-2018, en la Meta Nacional I, México en Paz, se señaló que cada año las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por los fenómenos naturales representan un alto costo social y económico para el país y que las condiciones de sismicidad en gran parte del territorio nacional representan un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo y el patrimonio de la población, así como los bienes públicos; y se estableció el objetivo 1.6 “Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano” y la estrategia 1.6.2 “Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres”.

En septiembre de 2017, casi 33 años más tarde de los sismos ocurridos en 1985, sucedieron dos eventos de gran magnitud. El primero, aconteció el 7 de septiembre de 2017 con una magnitud de 8.2 grados en la escala de Richter, y el segundo, 12 días después, el 19 de septiembre de 2017, con una magnitud de 7.1 grados Richter, los cuales ocasionaron daños a 224 hospitales o centros de salud, y a 91 edificios administrativos correspondientes al sector salud. Del total de los hospitales dañados, a la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías de Salud Estatales, les correspondió atender al 58.9% del total de hospitales (132), los cuales se distribuyeron de la manera siguiente: Chiapas (11), Ciudad de México (19), Guerrero (9), Estado de México (37), Morelos (9) y Oaxaca (47).^{6/}

En el portal Fuerza México, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), destinado a transparentar las actividades de rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura pública dañada, se indicó que los hospitales federales afectados por los sismos de 2017 fueron atendidos con recursos de índole público, distribuidos mediante el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), sin que se reportara información específica sobre el avance de las obras en los 132 inmuebles del sector salud, ni de los montos programados y ejercidos en el

^{6/} Datos obtenido del Portal Fuerza México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019.

desarrollo de las obras destinadas a atender dicha infraestructura, por lo que se desconoce el universo de los hospitales y centros de salud reconstruidos o rehabilitados con este tipo de recursos. Asimismo, en los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN y las Reglas Generales de ese mismo fondo se indicó que la SS evaluaría los daños; integraría los diagnósticos definitivos para cuantificar las afectaciones y la gestión de los recursos necesarios; programaría las obras, y efectuaría el seguimiento, inspección física y verificación de la ejecución de las obras.

En conclusión, la atención de desastres naturales es una actividad prioritaria para México, en tanto que está ubicado en una zona geográfica de alta sismicidad; sin embargo, ha presentado dificultades institucionales para atender las afectaciones generadas en la infraestructura física en materia de salud, en razón de que aun cuando se estableció el Sistema Nacional de Protección Civil en la década de 1980, no se articuló una política formal hasta la publicación de la Ley General de Protección Civil en el año 2000; asimismo, en la planeación de mediano plazo nacional se indicó la importancia de atender eficazmente las emergencias derivadas de este tipo de eventos; no obstante, se reconoció que no se cuentan con mecanismos que propicien una atención articulada entre los diferentes niveles de gobierno. En el caso de los sismos de 2017, el Gobierno Federal definió una estrategia para garantizar la continuidad del servicio público de salubridad que incluyó al FONDEN en las 6 entidades federativas afectadas. Sin embargo, persiste la incertidumbre respecto del avance que se tiene en el resarcimiento de los daños ocasionados a la infraestructura física de los hospitales y los centros de salud afectados.

Resultados

1. Evaluación de los daños a la infraestructura física de hospitales y centros de salud

Para 2018, la SS evaluó los daños de la infraestructura física en salud afectada por los desastres naturales, ya que acreditó la elaboración de 39 cédulas de evaluación de daños en la infraestructura física en salud afectada en 2017, con las cuales identificó las afectaciones ocasionadas a 39 de los 132 inmuebles del sector salud por la ocurrencia de los sismos de ese año, lo que evidenció que la SS aplicó el protocolo establecido para determinar la infraestructura física en salud afectada, a fin de establecer las acciones necesarias que permitieran restituir los servicios a la población afectada, de conformidad con lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. Sin embargo, se identificó la ausencia de 93 proyectos en los que no se acreditó la evidencia documental de alguna cédula de evaluación que justificara su inclusión dentro de los diagnósticos definitivos presentados al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), lo cual se observó en el resultado número 2 de este informe.

Los formatos utilizados para reportar el proceso de evaluación no contaron con todos los elementos establecidos en la normativa, en tanto que atendieron 6 de las 10 características definidas en ésta, lo que propició que se careciera de información relativa a la jurisdicción sanitaria; la clave de la localidad; el tipo de unidad y su capacidad, lo que denotó la falta de confiabilidad en el reconocimiento de las afectaciones ocasionadas a la infraestructura física

por los sismos de 2017, en incumplimiento de lo establecido en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

Respecto de su participación en los subcomités de evaluación de daños, la dependencia acreditó la instalación y su intervención en ocho subcomités de evaluación de daños en las seis entidades federativas que sufrieron afectaciones por los sismos de 2017, y que contaron con declaratoria de desastre natural, con el propósito de identificar las afectaciones para determinar los trabajos que propicien la normalización de las zonas afectadas y la protección de la población, conforme a lo establecido en las Reglas Generales del FONDEN. Asimismo, se comprobaron desfases de uno y dos días entre las fechas de instalación de los subcomités y las de publicación de las declaratorias en las entidades federativas de Ciudad de México, Morelos y Oaxaca, sin que dicha observación estuviera regulada por la normativa que rige el protocolo de actuación para la atención de desastres naturales, por lo que se desconoce la forma en que incidió en el proceso de evaluación.

Derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la SS mediante oficio núm. OAG-AG-DA-038-2019 del 24 de mayo de 2019 señaló que “las cédulas que se utilizan en las evaluaciones de daños no son formatos que genere el FONDEN, son documentos de trabajo que se usan en campo para anotar en ellos el mayor número de datos que en el momento de la visita a las unidades médicas dañadas se puedan obtener. Los formatos que se generan en el sistema FONDEN en línea y que se corresponden con los diagnósticos definitivos, no incluyen la superficie del terreno, la de construcción ni la jurisdicción sanitaria. Sin embargo, para las nuevas evaluaciones de daños, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física diseñó los nuevos formatos, los cuales incluyen más información. Al respecto, proporcionó el documento denominado “Cédula de diagnóstico y evaluación de unidad médica”, el cual está conformado por cinco secciones: la primera, contiene los datos generales de la unidad médica, la segunda, la capacidad del inmueble, la tercera, la revisión global de los daños, la cuarta, las acciones por ejecutar, y la quinta las firmas de los representantes de la SS federal y estatal; asimismo, tiene un anexo en el cual se incluye un reporte fotográfico, y se constató que dentro de los apartados del formato se establecieron los 10 criterios definidos en la normativa. Sin embargo, la secretaría no proporcionó la evidencia documental que acreditara que el formato se encuentra formalizado, ni de su implementación para ejercicios posteriores, por lo que se ratifica la observación.

2018-0-12100-07-0179-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, garanticen que las cédulas de las unidades afectadas que corresponden al proceso de evaluación de daños cuenten con la totalidad de los criterios señalados en la normativa, a fin de asegurar que la información obtenida mediante ese documento otorgue la adecuada clasificación de las unidades médicas (hospitales y centros de salud) afectadas así como tener un correcto control, respecto de las afectaciones ocasionadas por los desastres naturales, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 3.7, del anexo XI "Infraestructura del Sector Salud", de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres

Naturales (FONDEN), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Integración de los diagnósticos definitivos para la cuantificación de los daños y la gestión de los recursos económicos en hospitales y centros de salud

Para 2018, la SS acreditó la integración de 11 diagnósticos definitivos de las 6 entidades federativas que registraron afectaciones en la infraestructura física en salud por los sismos de 2017, en los que se cuantificó la necesidad de requerir 491,008.5 miles de pesos para la atención de 132 inmuebles a cargo de la entidad fiscalizada, por lo que se comprobó que definió los requerimientos, los montos y las acciones que se requerían para resarcir las afectaciones ocasionadas por la ocurrencia de los sismos de 2017, en cumplimiento de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, como se presenta a continuación:

DIAGNÓSTICOS DEFINITIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PRESENTADOS ANTE EL COMITÉ TÉCNICO DEL FONDEN CON AFECTACIONES EN LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA EN SALUD POR LOS SISMOS DE 2017 (inmuebles y miles de pesos)

Entidad Federativa afectada	Diagnósticos Finales										
	Diagnósticos presentados		Ubicación	Cuantificación de los daños ^{1/} (miles de pesos)		Total por entidad federativa (Miles de pesos)	Inmuebles afectados ^{2/}		Acciones por realizar ^{3/}	Tiempo de realización ^{4/}	Duplicidades de apoyos ^{5/}
	7 sep.	19 sep.		7 sep.	19 sep.		7 sep.	19 sep.			
1. Chiapas	✓	n.a.	✓	10,400.0	-	41,688.5	1	-	✓	✓	n.d.
	✓	n.a.	✓	31,288.5	-		10	-	✓	✓	n.d.
2. Ciudad de México	n.a.	✓	✓	-	179,920.0	315,952.0	-	5	✓	✓	n.d.
	n.a.	✓	✓	-	136,032.0		-	14	✓	✓	n.d.
3. Estado de México	n.a.	✓	✓	-	14,560.0	14,560.0	-	37	✓	✓	n.d.
4. Guerrero	n.a.	✓	✓	-	25,168.0	25,168.0	-	9	✓	✓	n.d.
5. Morelos	n.a.	✓	✓	-	34,684.0	34,684.0	-	9	✓	✓	n.d.
6. Oaxaca	✓	n.a.	✓	10,192.0	-	58,956.0	1	-	✓	✓	n.d.
	✓	n.a.	✓	39,260.0	-		35	-	✓	✓	n.d.
	✓	n.a.	✓	3,640.0	-		6	-	✓	✓	n.d.
	n.a.	✓	✓	-	5,864.0		-	5	-	✓	✓
Subtotal	5	6	11	94,780.5	396,228.0	491,008.5	53	79	✓	11	n.d.
Total	11		11	491,008.5		491,008.5	132		✓	11	n.d.

FUENTE: elaborado por la ASF con información proporcionada por la SS mediante el oficio núm. OAG-AG-DA-009-2019 del 28 de marzo de 2019.

✓ Se refiere al cumplimiento de la variable evaluada.

^{1/} Se relaciona con la cuantificación de los daños que se presentaron al Comité Técnico del FONDEN para su aprobación.

^{2/} Indica si los diagnósticos incluyeron la identificación de los inmuebles afectados por los sismos de 2017.

^{3/} Aun cuando los diagnósticos definitivos incluyeron los conceptos de las obras que se requerían para la atención de la infraestructura física afectada, no fue posible determinar si se correspondían con un trabajo de reconstrucción o de rehabilitación.

^{4/} Indica si los diagnósticos incluyeron el tiempo estimado en la realización de las obras necesarias para resarcir las afectaciones en la infraestructura física en los hospitales y centros de salud.

^{5/} Indica si existió duplicidad de apoyos otorgados a los inmuebles de la infraestructura física en salud afectada por los sismos de 2017.

n.d. No disponible

n.a. No aplicable.

Los diagnósticos definitivos no cumplieron con el total de criterios que debían contener, debido a que ninguno de éstos incluyó la información relativa a la duplicidad de los apoyos otorgados, por lo que se desconoció si los inmuebles definidos contaron con un financiamiento previo distinto al solicitado con los recursos del FONDEN. Además, la información proporcionada no permitió identificar si se refirió a un hospital o un centro de salud, y en el caso de las acciones, si bien se definieron los conceptos de obra que se desarrollarían,^{2/} la información no permitió clasificar el tipo de trabajo que se realizaría, lo que propició que se desconociera el número de obras de reconstrucción o rehabilitación que se requerirían para resarcir las afectaciones, en incumplimiento de lo establecido en la normativa en materia de control interno.

Asimismo, los diagnósticos definitivos no fueron coincidentes con las cédulas de evaluación de daños y que, de acuerdo con la entidad, se utilizarían como insumo para elaborar dicho documento, como se presenta a continuación:

DIFERENCIAS DE INFORMACIÓN REPORTADAS EN LAS CÉDULAS DE EVALUACIÓN DE DAÑOS Y EN LOS DIAGNÓSTICOS DEFINITIVOS DERIVADAS DE LOS SISMOS DE 2017
(unidades de salud)

Entidad Federativa afectada	Infraestructura en salud instalada	Infraestructura reportada con afectaciones		Diferencia (c)=(a)-(b)
		Cédulas de Evaluación de Daños	Diagnósticos Definitivos	
		(a)	(b)	
1. Chiapas	1,093	7	11	(4)
2. Ciudad de México	456	12	19	(7)
3. Estado de México	1,254	1	37	(36)
4. Guerrero	1,078	5	9	(4)
5. Morelos	247	4	9	(5)
6. Oaxaca	965	10	47	(37)
TOTAL	5,093	39	132	(93)

FUENTE: elaborado por la ASF con información proporcionada por la SS mediante el oficio núm. OAG-AG-DA-009-2019 del 28 de marzo de 2019.

Se identificaron 93 proyectos en los que no se acreditó la evidencia documental de alguna cédula de evaluación que justificara su inclusión en los diagnósticos definitivos, lo que incidió en que no se contara con mecanismos que garantizaran su correcta requisición y procedencia, además de que se desconociera la forma en que se realizó el costo de las obras y la determinación de los montos necesarios para la atención de dicha infraestructura, en incumplimiento de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN.

Respecto a la gestión de los recursos, la SS realizó la solicitud de los recursos, para lo cual emitió 10 oficios a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en los que se requirieron 311,088.5

^{2/} Los formatos hacen referencia a obras específicas como al levantamiento de barda, reforzamiento de estructuras, sustitución de elementos estructurales, entre otras.

miles de pesos para atender las afectaciones a la infraestructura física de hospitales y centros de salud; sin embargo, existieron inconsistencias entre los montos registrados en los “Diagnósticos Definitivos” (491,008.5 miles de pesos) y los solicitados por la SS a la SEGOB (311,088.5 miles de pesos), lo cual fue ocasionado por la falta de evidencia que acreditara la gestión de los recursos de 1 de los 2 diagnósticos que se integraron para atender los daños en la Ciudad de México, en el cual se requirieron 179,920.0 miles de pesos para la atención de 5 inmuebles del sector salud afectados por los sismos, sin que la dependencia acreditara y explicara las causas que ocasionaron dicha situación, lo que incidió en que la gestión de los recursos no se realizara de acuerdo con lo establecido en los diagnósticos definitivos presentados al FONDEN, ni que incluyera información respecto del número de hospitales o centros de salud que se apoyaría, en incumplimiento de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

En cuanto a los criterios que debían contener los diagnósticos definitivos, derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, la SS indicó, mediante el oficio DGDIF-0278-2019 del 22 de mayo que en el caso de que “existieran otro tipo de apoyos diferentes a los del FONDEN, podrían generarse de otras fuentes cuyo origen sería del conocimiento de las entidades federativas y no de la secretaría”. Asimismo, precisó que “el tipo de trabajo se establece en los catálogos de obras que forman parte del proceso de ejecución”. Sin embargo, la SS no acreditó la evidencia documental de la información establecida en la normativa que guía el proceso de integración de los diagnósticos, respecto de la identificación del tipo de inmueble, el tipo de trabajo realizado y la duplicidad en los apoyos, por lo que se ratifica la observación.

En cuanto a los 93 proyectos en los que no se acreditó la elaboración de una cédula de evaluación, la dependencia indicó que “las 39 cédulas remitidas se correspondieron únicamente con las unidades médicas que se atenderán con el FONDEN, ya que las restantes son las que ejecutarían los estados”; asimismo, señaló que para la determinación de los costos de las obras para atender los inmuebles afectados, la entidad consideró los “costos paramétricos que para tal efecto proporciona la Dirección General de Planeación y Desarrollo en Salud, el Catálogo de conceptos de Obra Pública del Sector Salud de la Secretaría de la Función Pública, así como los catálogos que elabora la Entidad Federativa”. Sin embargo, con la revisión de los diagnósticos se identificó que dicho documento establece a la SS como la responsable de las 132 obras, sin que acreditara la documentación correspondiente a la evaluación de los daños en los 93 inmuebles del sector salud faltantes. Asimismo, no remitió los criterios con los que se calcularon los costos de reparación de los daños, por lo que se ratifica la observación.

Respecto de la gestión de los recursos, la secretaría señaló que “la diferencia de los 179,920 miles de pesos entre los montos registrados en los diagnósticos definitivos y los montos solicitados por la Secretaría de Salud, corresponden a cinco unidades médicas ubicadas en la Ciudad de México” cuyos recursos “fueron solicitados [...] pero no incluidos por la Dirección General para la Gestión de Riesgos de la SEGOB en la relación presentada al Comité Técnico del Fideicomiso 2003 FONDEN, para su autorización porque existe un seguro que cubre los daños ocasionados por los sismos y hasta que no se conozca la cantidad que pagará el seguro

se presentaría una nueva solicitud con un nuevo diagnóstico que amparará la diferencia entre lo evaluado y lo que cubriría el seguro". Sin embargo, la SS no acreditó la evidencia documental respecto de la cancelación de los recursos solicitados al FONDEN, ni de las gestiones correspondientes para el reclamo del pago a la compañía aseguradora, por lo que se ratifica la observación.

SIIC

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/320/2019 del 12 de junio de 2019 para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 1 irregularidad detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud garantice que los diagnósticos definitivos presentados al Comité Técnico del FONDEN, en la ocurrencia de desastres naturales, cuenten con la información relativa a la duplicidad de los apoyos otorgados para resarcir las afectaciones ocasionadas a la infraestructura física en salud ocasionada por la ocurrencia de los fenómenos naturales, así como de la clasificación de los inmuebles apoyados (hospitales y centros de salud) y los trabajos realizados (reconstrucción o rehabilitación), con el propósito de que acrediten la totalidad de los criterios establecidos en la normativa y que la información contenida en esos documentos precise la forma y el tipo de infraestructura afectada por los desastres naturales que se pretende atender, de conformidad con lo establecido en el numeral 9, fracción V, de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, así como del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero; y párrafo cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud garantice que la información contenida en los diagnósticos definitivos de los hospitales y centros de salud en las entidades federativas que registren afectaciones en su infraestructura física ocasionada por desastres naturales, se corresponda con la información recabada en el proceso de evaluación de daños, con el propósito de que el costeo realizado a los inmuebles reportados en dichos diagnósticos sean congruentes con los establecidos en las cédulas de evaluación de daños y, con ello, se asegure su debida requisición y procedencia, de conformidad con lo establecido en el numeral 1.7, del apartado 1 "Procedimiento General de la Infraestructura del Sector Salud", Anexo XI, de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud acredite el total de oficios de solicitud de recursos con el objetivo de comprobar su congruencia con los 11 diagnósticos definitivos presentados al FONDEN y, con ello, en ejercicios posteriores, la dependencia garantice que la gestión de los recursos para la atención de la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura física de los hospitales y centros de salud afectados por los desastres naturales se realice con base en los montos establecidos en los diagnósticos definitivos, a fin de que las cifras reportadas sean consistentes y se ejecuten adecuadamente las obras para el resarcimiento de los daños, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.3, del Anexo XI "Infraestructura del sector salud", de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Programación de las obras para resarcir los daños en hospitales y centros de salud

Para 2018, la SS no acreditó la elaboración de los programas de obras que definieran la planeación de la totalidad de las obras diagnosticadas, debido a que la entidad remitió 10 programas de obras que incluyeron la planeación de los trabajos para resarcir las afectaciones ocasionadas a la infraestructura en salud afectada por los sismos de 2017 en 44 de los 132 inmuebles del sector salud que fueron diagnosticados con afectaciones, sin que la SS precisara cuántos de éstos correspondieron a hospitales y cuántos a centros de salud, así como las causas que motivaron la falta de información respecto de los 88 inmuebles restantes, y se desconoció la existencia de un documento que definiera las características, las estrategias y una adecuada calendarización para el desarrollo de los proyectos para atender el total de las afectaciones en la infraestructura física de hospitales y centros de salud; además, la información no permitió corroborar su congruencia con los daños a la infraestructura física en salud reportados en las cédulas de evaluación así como en los diagnósticos definitivos, lo que limitó conocer si el procedimiento utilizado para la programación de las obras se realizó conforme al protocolo de atención, en incumplimiento de lo señalado en el Reglamento Interior de la SS así como de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN.

Además, los programas de obras remitidos no contaron con la totalidad de los criterios establecidos en la Ley de Planeación, ya que se determinó que los 10 programas de obras incluyeron la calendarización física y la asignación de recursos para efectuar los trabajos en 44 de los 132 inmuebles del sector salud reportados con afectaciones, pero carecieron de objetivos, metas, estrategias y prioridades; no presentaron información respecto del tipo de infraestructura a la que se referían, ni de los trabajos efectuados, lo que no permitió que se definieran como una herramienta de planeación para conocer los alcances y las características que intervendrían en su ejecución, en incumplimiento de lo establecido en la Ley de Planeación.

Derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, a SS mediante el oficio núm. OAG-AG-DA-038-2019 del 24 de mayo de 2019, señaló que "los programas que se remitieron son los de 44 inmuebles que se atendería la SS con recursos del FONDEN, y que la diferencia, consistente en 88 unidades médicas, son las que deberán ser ejecutadas con

recursos de la Entidad Federativa”. Sin embargo, con la revisión de los diagnósticos la ASF identificó que en la columna del ejecutor aparece como responsable la SS de los 132 inmuebles afectados; asimismo, en los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN se estableció que para la infraestructura estatal se otorgarían apoyos hasta por el 50.0% del monto total de las obras y acciones, y que la dependencia sería responsable de dar seguimiento a los recursos provenientes de dicho fondo (estatales o federales), por lo que se ratifica lo observado.

Respecto de los criterios de los programas de obras, la SS indicó que “el tipo de infraestructura está especificado en la columna denominada ‘nombre de la CLUE’ de los diagnósticos definitivos” y que “al ser obras derivadas de un fenómeno natural no predecible, no se pueden establecer estrategias y prioridades siendo su objetivo la reparación de los inmuebles dañados por los fenómenos naturales y la meta es concluir con obras de calidad y normatividad aplicable para el efecto”. Con el análisis de la información, se careció de elementos que permitieran determinar el tipo de infraestructura, los trabajos a realizar en los inmuebles, ni la elaboración de un documento en el que se establecieran objetivos, metas y estrategias, por lo que se ratifica lo observado.

2018-0-12100-07-0179-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, garanticen que la elaboración de los programas de obras respecto de los inmuebles en la infraestructura física de hospitales y centros de salud afectados por desastres naturales sean congruentes con la información reportada tanto en las cédulas de evaluación de daños como en los diagnósticos definitivos, y, con ello, se tenga certeza en la programación de las obras para atender la infraestructura afectada, de conformidad con lo establecido en el artículo 22, fracción XX, del Reglamento Interior de la SS, así como del numeral 31, párrafo tercero, de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, garanticen que los programas de obras orientados en atender la infraestructura física en hospitales y centros de salud afectados por los desastres naturales incluyan la información relativa a los objetivos, metas, estrategias, prioridades, así como tipo de infraestructura, trabajos realizados y adecuada calendarización, de forma que constituyan una herramienta que permita conocer los alcances y características en la ejecución de los trabajos, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 3°, párrafo primero, de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Seguimiento, inspección y verificación en la ejecución de las obras para atender las afectaciones en hospitales y centros de salud

Para 2018, la SS acreditó la elaboración de cinco informes trimestrales (octubre-diciembre de 2017, así como enero-marzo, abril-junio, julio-septiembre y octubre-diciembre de 2018) de los avances físicos y financieros; sin embargo, éstos establecieron la información de manera genérica, ya que únicamente incluyeron los avances en términos porcentuales en la atención de las afectaciones en la infraestructura física de hospitales y centros de salud por cada uno de los sismos del 7 y 19 de septiembre de 2017, sin que se especificaran las obras, acciones (reconstrucción o rehabilitación), recursos económicos y número de inmuebles que fueron atendidos, los cuales no fueron congruentes con la información reportada en la evaluación de daños, los diagnósticos definitivos ni en los programas de obras. Asimismo, existieron inconsistencias respecto de los avances registrados en las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Morelos, debido a que registraron una disminución en los porcentajes de avances físicos y financieros definidos en los reportes del segundo y tercer trimestre de 2018, sin que la SS explicara las causas de dichas variaciones, lo que ocasionó que no se tenga certeza respecto del avance de los proyectos, de la aplicación de los recursos en el resarcimiento de los daños ni del tiempo estimado en el que se concluirá la atención de las afectaciones, en incumplimiento de lo establecido en los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

Además, la secretaría careció de la información de la inspección física y la verificación efectuada a las obras y acciones de reconstrucción y rehabilitación para atender la infraestructura física de los hospitales y centros de salud afectados por dichos sismos, por lo que se desconoce si la conclusión y los avances registrados en los informes trimestrales guardaron congruencia y son consistentes con la ejecución real de las obras, en incumplimiento de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN.

Derivado de la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares la SS indicó, mediante el oficio DGDIF-0278-2019 del 22 de mayo, que “los informes que se enviaron correspondieron con los datos que el Comité Técnico del Fideicomiso 2003 solicita que incluyan en los formatos que para el efecto fueron diseñados por la Dirección General para la Gestión de Riesgos para que trimestralmente se reporten los avances por evento, siendo que cada evento involucra una o más obras, en ese formato se solicitan los avances físicos y financieros en términos porcentuales. Sin embargo, se incluyeron adicionalmente los informes que mensualmente presentan los residentes de obras”; asimismo, señaló la apertura de una “Bitácora Electrónica y Seguimiento de Obra Pública en donde también se registraron los datos más importantes concernientes al desarrollo de la obra”.

Con el análisis de la documentación proporcionada se determinó que aun cuando la secretaría indicó que realizó el reporte trimestral con base en los formatos del FONDEN y que elaboró un reporte mensual fundamentado en los informes de los residentes de obra de los inmuebles de salud afectados, no acreditó la información que permitiera identificar la verificación física y los avances en las obras, así como el tipo de acciones, los recursos financieros y el tipo de infraestructura atendida, por lo que se ratifican las observaciones.

2018-0-12100-07-0179-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, acrediten la información que sustente los avances físicos y financieros destinados a atender la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de hospitales y centros de salud afectados por desastres naturales, y permita identificar las obras, acciones, recursos financieros y tipo de infraestructura e inmuebles que se informan trimestralmente, y que éstos guarden congruencia con la información reportada en la evaluación de daños, los diagnósticos definitivos y en los programas de obras, con el propósito de facilitar la aplicación de los recursos y dar seguimiento a los proyectos, de conformidad con el numeral 29, cuarto párrafo, de los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud acredite la documentación sobre la inspección física y la verificación de las obras o acciones que se ejecuten para atender la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de hospitales y centros de salud afectados por los desastres naturales, a fin de comprobar el avance en el desarrollo de los proyectos, para atender lo indicado en los numerales 5.1 y 5.3, del anexo XI "Infraestructura del sector salud", de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. *Avance y cobertura de atención en la rehabilitación y la reconstrucción de hospitales y centros de salud*

Para 2018, la SS careció de información confiable y de calidad para determinar el avance y la cobertura de atención de la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de los hospitales y los centros de salud afectados por los sismos de 2017, ya que la dependencia no acreditó la documentación que comprobara las actividades tendientes para reconstruir y rehabilitar la infraestructura física en salud, ni las metas e indicadores en ese ejercicio, lo que limitó la revisión en términos de no contar con un parámetro de lo que se pretendía realizar, con oportunidad y eficiencia, en el ejercicio fiscal, en incumplimiento de lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, la SS reportó un avance del 21.2%, debido a que registró la conclusión de los trabajos de 28 de las 132 unidades médicas reportadas como afectadas por los sismos de 2017; sin embargo, dicho avance careció de confiabilidad, ya que no se acreditó la evidencia documental que permitiera comprobar la conclusión de los 28 proyectos reportados; el tipo de infraestructura a la que se correspondieron (hospitales o centros de salud); la entidad federativa a la que pertenecieron, ni el estatus que guardaron los 104 inmuebles restantes, por lo que se desconoció el avance real y la cobertura de atención, respecto de la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física en salud, así como si las actividades realizadas por la SS contribuyeron a salvaguardar a la población, y al restablecimiento de la infraestructura y los servicios en los hospitales y centros de salud

afectados, en incumplimiento de lo señalado en el "Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017", y en la normativa en materia de control interno.

Derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares la SS, mediante el oficio DGDIF-0278-2019 del 22 de mayo de 2019, la dependencia reiteró la respuesta señalada en el resultado número 4, respecto de los avances físicos y financieros, por lo que se ratifican las observaciones.

SIIC

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/320/2019 del 12 de junio de 2019 para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 1 irregularidad detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud defina objetivos, metas e indicadores para evaluar con oportunidad y eficiencia la cobertura de atención y el avance en las actividades de reconstrucción y rehabilitación de los hospitales y centros de salud afectados por los desastres naturales, a fin de establecer un adecuado parámetro de evaluación en la dependencia de lo que se pretende lograr en el ejercicio fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, acrediten la evidencia documental respecto del proceso en el avance de las 28 obras de reconstrucción y rehabilitación que se atienden para resarcir los daños en hospitales y centros de salud, y que en los 104 inmuebles restantes asegure la adecuada aplicación del protocolo de atención, a fin de que la información permita transparentar el proceso en el que se encuentran dichas obras (conclusión o ejecución), el tipo de infraestructura (hospitales o centros de salud), y la entidad federativa a la que se corresponden, y, con ello, la dependencia garantice que los recursos aplicados contribuyeron a resarcir los daños provocados por los sismos de 2017 y utilice la información relevante y de calidad que contribuya al logro de las metas y los objetivos institucionales, de conformidad con lo establecido en los artículos 5, del "Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017", y segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero; y párrafo cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones

y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Economía del gasto en la reconstrucción y la rehabilitación de hospitales y centros de salud

Para 2018, la SS no acreditó la documentación que evidenciara el ejercicio de los recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura en salud afectada por los sismos, como se presenta a continuación:

INMUEBLES DEL SECTOR SALUD AFECTADOS POR LOS SISMOS DE 2017 Y RECURSOS REPORTADOS POR LA SS EN LA RECONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA EN LOS HOSPITALES Y CENTROS DE SALUD (inmuebles y miles de pesos)

Entidad Federativa afectada	Diagnóstico definitivos		Base de datos "Sismos 2017"				Diferencia Inmuebles afectados	Diferencia Daños	Porcentaje del gasto
	Inmuebles afectados	Daños	Inmuebles afectados	Daños	Recursos asignados	Recursos erogados			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			
1. Chiapas	11	41,688.5	7	41,181.8	41,181.8	14,523.1	4	506.7	35.3
2. Ciudad de México	19	315,952.0	18	309,876.0	309,876.0	0.0	1	6,076.0	0.0
3. Estado de México	37	14,560.0	1	14,280.0	14,280.0	0.0	36	280.0	0.0
4. Guerrero	9	25,168.0	5	24,684.0	24,684.0	16,089.9	4	484.0	65.2
5. Morelos	9	34,684.0	4	34,017.0	34,017.0	23,777.5	5	667.0	69.9
6. Oaxaca	47	58,956.0	16	70,400.8	70,400.8	34,475.2	31	(11,444.8)	49.0
Total	132	491,008.5	51	494,439.6	494,439.6	88,865.8	81	(3,431.1)	18.0

FUENTE: elaborado por la ASF con información proporcionada por el SS mediante el oficio núm. OAG-AG-DA-009-2019 del 28 de marzo de 2019.

En ese año se reportó la erogación de 88,865.8 miles de pesos, respecto de los 494,439.6 miles de pesos asignados para desarrollar las obras de reconstrucción y rehabilitación en 51 inmuebles del sector salud de los 132 diagnosticados; además, se determinó que la secretaría no contó con información del control, registro y clasificación en el ejercicio de los recursos destinados al resarcimiento de las afectaciones, ni que éstos se utilizaron con base en los criterios de eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas, debido a que no indicaron el tipo de infraestructura con la que se correspondió cada obra (hospital o centro de salud), los contratos, así como de las explicaciones respecto de las variaciones registradas en ese año, por lo que no se tiene certeza sobre el uso y destino de los recursos otorgados para atender esas actividades y beneficiar a la población afectada, en incumplimiento de lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Asimismo, la información remitida por la secretaría careció de confiabilidad y calidad, ya que se identificó que los registros proporcionados por la SS no fueron coincidentes con las cifras reportadas en los "Diagnósticos definitivos" y las contenidas en la base de datos "Sismos

2017”, debido a que se identificaron 81 inmuebles afectados que no fueron considerados en la asignación de los recursos económicos, sin que la secretaría especificara cuántos de éstos se correspondieron con hospitales y cuántos con centros de salud, así como una asignación adicional de 3,431.1 miles de pesos a los determinados en los diagnósticos por 494,439.6 miles de pesos, sin que se acreditaran las explicaciones que originaron dichas diferencias, lo que denotó la falta de calidad para contribuir al logro de metas y objetivos institucionales, para atender las afectaciones ocasionadas por los sismos de 2017, en incumplimiento de lo establecido en la normativa en materia de control interno.

Derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. OAG-AG-DA-038-2019 del 24 de mayo de 2019, la SS señaló que “cuenta con la documentación que acredita el ejercicio de los recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura en salud afectada por los sismos, basada en los contratos de obra y convenios que se llevaron a cabo, de los cuales se derivaron las estimaciones, facturas y pagos que alcanzaron una erogación de 88,865.8 miles de pesos”, y que “el tipo de infraestructura a la que se correspondió cada obra está especificada en los diagnósticos definitivos con la clave que para el efecto utiliza cada uno de los clues y en los contratos de obra y convenios se establece claramente el tipo de infraestructura que se está reconstruyendo o rehabilitando con los recursos que amparan dicho convenio”. Al respecto proporcionó nueve contratos y 8 convenios de obra.

De la revisión de los contratos y convenios de obra se identificó que se asignaron 23,752.9 miles de pesos más que los 88,865.8 miles de pesos reportados como erogados en la base de datos “Sismos 2017” por la SS para la atención de 27 inmuebles afectados. Asimismo, se constató que en la Ciudad de México se estableció un convenio por 39,984.0 miles de pesos, sin que se acreditará la erogación de recursos para ese estado; además, los contratos no establecieron el tipo de unidad médica, por lo que la secretaría no acreditó la asignación y erogación de los recursos del FONDEN para la atención de la reconstrucción y rehabilitación de los 132 inmuebles afectados por los sismos e incluidos en los diagnósticos definitivos, ni que la información fue confiable y de calidad respecto de los montos, tipos de inmuebles, número de hospitales y centros de salud apoyados con recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de su infraestructura física, por lo que las observaciones persisten.

SIIC

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/320/2019 del 12 de junio de 2019 para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control con motivo de 1 irregularidad detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, recabe al evidencia documental que compruebe la asignación y ejercicio de los recursos económicos destinados para la atención de los 132 inmuebles afectados por los sismos e incluidos en los diagnósticos definitivos y, en ejercicios posteriores, implementen las herramientas adecuadas

que acrediten la documentación y el registro oportuno en el ejercicio de los recursos relacionados con la atención de las afectaciones ocasionadas a la infraestructura física de los hospitales y centros de salud por desastres naturales, a fin de garantizar que la ministración de los recursos para el resarcimiento de los daños se realice bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas, de conformidad con lo establecido en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del 1, párrafo segundo, y 7, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-12100-07-0179-07-012 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud, en coordinación con las Secretarías Estatales de Salud, reporten información confiable y de calidad respecto de los montos, tipos de inmuebles, número de hospitales y centros de salud apoyados con recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de su infraestructura física, a fin de obtener registros que guarden congruencia entre sí y se dé cuenta del avance en el desarrollo de los proyectos para resarcir los daños ocasionados a la infraestructura por desastres naturales, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero; así como el párrafo cuarto, subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad" del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Rendición de cuentas

Para 2018, la labor y gestión de la SS demostró una deficiente rendición de cuentas, ya que los documentos programáticos-presupuestales y de rendición de cuentas no transparentó el uso de los recursos económicos ni el avance que se tuvo de la secretaría en materia de reconstrucción y rehabilitación de hospitales y centros de salud afectados por los sismos de 2017. En ese año, la SHCP asignó 24,644,000.0 miles de pesos, reportados en el PEF 2018 al FONDEN para mitigar los efectos que pudieran ocasionar los fenómenos naturales y el micrositio "Fuerza México", reportó 742,193.0 miles de pesos necesarios para la reconstrucción de 132 unidades de salud que resultaron afectados por la ocurrencia de dichos desastres naturales; sin embargo, dichos documentos no incluyeron la información, respecto de los montos asignados al sector salud para reconstruir y rehabilitar su infraestructura.

Asimismo, la SS no diseñó ni implementó objetivos, metas e indicadores que evaluaran el desempeño de la dependencia en la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de los hospitales y centros de salud dañados. No se publicaron resultados que evidenciaran el avance obtenido en la atención de esa infraestructura, lo que provocó que se desconocieran los alcances y las características en la atención de la infraestructura; la carencia en la implementación de mecanismos y parámetros que determinaran el cumplimiento de la secretaría en la ejecución de las actividades destinadas al resarcimiento de las afectaciones,

así como la ausencia de información confiable que permitiera acreditar que la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de los hospitales y centros de salud contribuyeron a salvaguardar a la población, y al restablecimiento de la infraestructura y de los servicios en los hospitales y centros de salud dañados, en incumplimiento de lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Derivado de la Reunión de Resultados Finales y Observaciones Preliminares la SS indicó, mediante el oficio DGDIF-0278-2019 del 22 de mayo, que “las cifras que reporta el micrositio Fuerza México se refieren a la totalidad de los recursos para la reconstrucción y la rehabilitación de las unidades médicas dañadas por los sismos del 2017” y que “los resultados de las obras y acciones se incluyen en los libros blancos de cada evento”. Sin embargo, no se anexaron los libros blancos a los que la dependencia hizo referencia para comprobar la conclusión de las obras ni se comprobó que dicho documento constituyera una herramienta de rendición de cuentas, por lo que se ratifica la observación.

2018-0-12100-07-0179-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Salud reporte la información en los documentos de rendición de cuentas sobre el avance obtenido en la reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura física de hospitales y centros de salud que resulten afectados por desastres naturales, así como diseñar e implementar objetivos, metas e indicadores, a fin de obtener información útil que permita transparentar el uso de los recursos económicos, de conformidad con lo establecido en los artículos 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como 1; párrafo segundo, y 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2018, la Secretaría de Salud presentó deficiencias en la implementación del protocolo de atención a la infraestructura física en salud afectada por los sismos de 2017, ya que aun cuando reportó un avance del 21.2% (28 unidades médicas concluidas) respecto de los 132 hospitales y centros de salud diagnosticados con afectaciones, la dependencia careció de elementos para comprobar la veracidad de las cifras, debido a que en la evaluación de daños, en la integración de los diagnósticos para la cuantificación de las afectaciones, y en la gestión de los recursos, la entidad presentó diferencias en el número de unidades médicas atendidas y los recursos erogados en éstas; además, no contó con los programas de obras de los 132 inmuebles identificados, ni dio seguimiento, inspección y verificación en la ejecución de las mismas, por lo que no se tuvo la certeza de que los recursos económicos otorgados por el FONDEN incidieron en resarcir los daños ocasionados a las unidades médicas para garantizar los servicios de salud a la población y, con ello, mejorar sus condiciones.

Buen Gobierno

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el 12 de junio del 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que la evaluación, cuantificación, programación de la atención y seguimiento de los daños contribuyeron a la reconstrucción y la rehabilitación de los hospitales afectados por los sismos de 2017. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los documentos de la planeación nacional 2013-2018 se señaló que cada año las pérdidas humanas y materiales ocasionadas por los fenómenos naturales representan un alto costo social y económico para el país y que las condiciones de sismicidad en gran parte del territorio nacional representan un riesgo que amenaza la integridad física, el bienestar, el desarrollo y el patrimonio de la población, así como los bienes públicos. Como resultado de los sismos de 2017, se registraron afectaciones en 132 unidades médicas en 6 entidades federativas.

Para garantizar la atención de esa problemática, la normativa que regula a la Secretaría de Salud (SS), así como la relativa al Fondo de Desastres Naturales (FONDEN),^{8/} establecieron que es atribución de esa dependencia la evaluación y la cuantificación de los daños a la infraestructura física en salud que resulte afectada por desastres naturales por medio de la integración de los diagnósticos y la gestión de los recursos; presentar los programas de obras y acciones debidamente calendarizados así como dar seguimiento, mediante los avances físicos y financieros, y determinar el avance y la cobertura de atención en la reconstrucción y rehabilitación de los hospitales y centros de salud afectados.

Los resultados de la fiscalización mostraron que en materia de evaluación y la cuantificación de los daños a la infraestructura física en salud, en 2018, la SS elaboró 39 cédulas de evaluación en 39 inmuebles del sector salud por la ocurrencia de los sismos de 2017; además

^{8/} Se refiere a las atribuciones establecidas en el Reglamento Interior y el Manual de Organización de la Secretaría de Salud, así como en las Reglas de Operación y los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

de que acreditó la instalación y su intervención en 8 subcomités de evaluación de daños en las 6 entidades federativas que sufrieron afectaciones por los sismos, pero los formatos utilizados para reportar el proceso de evaluación no contaron con 4 de los 10 elementos establecidos en la normativa, referentes a la jurisdicción sanitaria, clave de la localidad, tipo de unidad y su capacidad, lo que denotó la falta de confiabilidad en el reconocimiento de las afectaciones.

En materia de cuantificación de daños, la SS integró 11 diagnósticos definitivos de las 6 entidades federativas que registraron afectaciones en la infraestructura física en salud por los sismos de 2017, en los que se cuantificó la necesidad de requerir 491,008.5 miles de pesos para la atención de 132 inmuebles a cargo de la entidad fiscalizada, por lo que definió los requerimientos, los montos y las acciones necesarias para resarcir las afectaciones ocasionadas por la ocurrencia de los sismos. Sin embargo, estos diagnósticos fueron deficientes, ya que no incluyeron la información relativa a la duplicidad de los apoyos otorgados, la referencia del tipo de unidad (hospital o centro de salud), ni la clasificación del tipo de trabajo que se realizaría (reconstrucción o rehabilitación), lo que propició que se desconociera el número de obras que se requerirían para resarcir las afectaciones.

Asimismo, se identificó que los diagnósticos no fueron coincidentes con las 39 cédulas de evaluación, ya que se identificaron 93 obras en las cuales no se acreditó la evidencia documental de alguna cédula que justificara su inclusión, lo que incidió que no se contara con mecanismos que garantizaran su correcta integración.

En relación con la gestión de los recursos, la SS solicitó los recursos mediante 10 oficios a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), en los que se requirieron 311,088.5 miles de pesos para atender los 132 inmuebles afectados; sin embargo, se constataron inconsistencias entre los montos diagnosticados por 491,008.5 miles de pesos y los solicitados de 311,088.5 miles de pesos, debido a la falta de evidencia que acreditara la gestión de los recursos para atender los daños en la Ciudad de México (179,920.0 miles de pesos), sin que la dependencia acreditara y explicara las causas que ocasionó dicha situación, por lo que la gestión de los recursos no se realizó de acuerdo con lo establecido en los diagnósticos definitivos presentados al FONDEN.

En cuanto a la programación de obras para resarcir los daños, la SS no acreditó la planeación de la totalidad de las obras diagnosticadas, debido a que únicamente se evidenciaron 10 programas que incluyeron la planeación en 44 de los 132 inmuebles del sector salud que fueron diagnosticados con afectaciones, sin que la SS precisara cuántos de éstos correspondieron a hospitales y cuántos a centros de salud, así como las causas que motivaron la falta de información respecto de los 88 inmuebles restantes, lo que limitó a la dependencia para acreditar si el procedimiento utilizado se realizó conforme al protocolo de atención.

Asimismo, en la programación de las obras, la SS no acreditó información del tipo de infraestructura a la que se referían, ni de los trabajos efectuados, lo que no permitió que se definieran como una herramienta de planeación para conocer los alcances y las características que intervendrían en su ejecución.

Respecto del seguimiento en la ejecución de las obras de reconstrucción y rehabilitación, la SS acreditó la elaboración de cinco informes trimestrales de los avances físicos y financieros; sin embargo, éstos establecieron la información de manera genérica, sin que se especificaran las obras, acciones (reconstrucción o rehabilitación), recursos económicos y número de inmuebles que fueron atendidos en incumplimiento de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo.

Los avances presentados no incluyeron el número de inmuebles reportados, debido a que la secretaría no acreditó la información, por lo que éstos no fueron congruentes con la información de la evaluación de daños (39 unidades), diagnósticos definitivos (132 diagnósticos) y programas de obras (44 inmuebles).

También existieron inconsistencias respecto de los avances registrados en las entidades federativas de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Morelos, debido al registro de una disminución en los porcentajes de avance, sin que la SS explicara las causas de dichas variaciones, por lo que se careció de información relevante sobre el avance de los proyectos y de la aplicación de los recursos en el resarcimiento de los daños. La secretaría tampoco acreditó información sobre la inspección física y la verificación efectuada a las obras, la cual debía realizar de acuerdo con los Lineamientos de Operación Específicos del FONDEN.

En materia del avance y la cobertura de atención de la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura física de los hospitales y los centros de salud afectados por los sismos. La SS careció de información relevante y de calidad para determinar su evaluación, ya que la dependencia reportó un avance del 21.2% que se derivó de la conclusión de 28 de las 132 unidades médicas afectadas, sin que se establecieran metas e indicadores para evaluar el cumplimiento de la dependencia en la atención de los daños a la infraestructura en salud; no obstante, dicho avance careció de confiabilidad, debido a que no se acreditó la evidencia documental que comprobara la conclusión de los 28 proyectos reportados; el tipo de infraestructura a la que se correspondieron (hospitales o centros de salud); la entidad federativa a la que pertenecieron ni el estatus que guardaron los 104 inmuebles restantes, por lo que se desconoció si las actividades realizadas por la SS contribuyeron a salvaguardar a la población así como al restablecimiento de la infraestructura y los servicios en los hospitales y centros de salud afectados.

En relación con la economía y la rendición de cuentas, a pesar de que la SS reportó en sus documentos internos la erogación de 88,865.8 miles de pesos, la secretaría no contó con información del control, registro y clasificación en el ejercicio de los recursos destinados al resarcimiento de las afectaciones ni que éstos se utilizaron con base en los criterios de eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas, debido a que no indicaron el tipo de infraestructura con la que se correspondió cada obra, los contratos, así como las explicaciones respecto de las variaciones registradas en ese año, por lo que no se tiene certeza sobre el uso y destino de los recursos otorgados.

En opinión de la ASF, la gestión gubernamental de la SS en la reconstrucción y rehabilitación de los hospitales y centros de salud afectados por los sismos de 2017 fue deficiente, ya que

aun cuando la secretaría reportó un avance del 21.2% en la conclusión de los trabajos en 28 unidades médicas de las 132 reportadas con afectaciones, careció de la información sobre los objetivos y las metas así como la evidencia documental para comprobar la conclusión de los proyectos reportados; asimismo, el proceso de evaluación de los daños careció de confiabilidad en el reconocimiento de las afectaciones ocasionadas a la infraestructura física por los sismos; en la cuantificación, se integraron 11 diagnósticos en las 6 entidades federativas, en los que se definieron 132 unidades médicas con daños, las cuales no fueron coincidentes con las afectaciones detectadas en el proceso de evaluación (39), por lo que se desconoció la forma en que se realizó el costo de las obras y la determinación de los montos necesarios para la atención de dicha infraestructura; en la programación de obras, se identificaron 10 programas que incluyeron las obras en 44 de los 132 inmuebles afectados, sin que la SS precisara la situación respecto de los 88 inmuebles restantes; y en el seguimiento, no se especificaron las obras o acciones, además de que no fueron congruentes con la información reportada en la evaluación de daños (39), los diagnósticos definitivos (132) ni en los programas de obras (44), por lo que se desconoció el avance de los proyectos así como de la aplicación de los recursos en el resarcimiento de los daños ocurridos.

Con la atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, se espera que la SS analice las deficiencias detectadas, proponga cambios dirigidos a fortalecer su participación en los protocolos de atención ante la presencia de daños ocasionados a la infraestructura física en salud de los hospitales y centros de salud a su cargo ante la presencia de desastres naturales, en términos de asegurar que los diagnósticos definitivos se realicen con base en las cédulas de evaluación de daños; que la gestión de los recursos sea congruente con la ministración de los recursos para la atención de la infraestructura; se programen el total de las obras en las unidades médicas con daños, y que mejoren los mecanismos de seguimiento, inspección y verificación, de forma que la información permita emitir un pronunciamiento, respecto del avance en la atención de los daños ocasionados por la ocurrencia de desastres naturales en el sector salud.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Ernesto Sánchez Rendón

Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue

analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que, a 2018, la SS evaluó los daños ocasionados a hospitales y centros de salud afectados por la ocurrencia de los sismos de 2017.
2. Verificar que la SS, a 2018, integró los diagnósticos definitivos para la cuantificación de los daños y gestionó los recursos necesarios para la atención de las afectaciones ocasionadas a la infraestructura física en salud por los sismos de 2017.
3. Comprobar que, a 2018, la SS programó la realización de las obras en materia de reconstrucción y rehabilitación para atender las afectaciones ocasionadas a los hospitales y centros de salud por los sismos de 2017.
4. Corroborar que, en 2018, la SS dio seguimiento, verificó e inspeccionó la ejecución de las obras para reconstruir y rehabilitar la infraestructura física en salud afectada por los sismos de 2017.
5. Determinar el avance y la cobertura de atención registrada en 2018 en las obras de reconstrucción y rehabilitación de los hospitales y centros de salud afectados por los sismos de 2017.
6. Comprobar que, en 2018, el gasto ejercido en las obras de reconstrucción y rehabilitación de los hospitales y centros de salud afectados por los sismos de 2017 se realizó conforme a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, control y rendición de cuentas.
7. Verificar que la SS, en 2018, reportó en los documentos de rendición de cuentas el cumplimiento de objetivos, metas y resultados obtenidos en materia de rehabilitación y reconstrucción de los hospitales y centros de salud afectados por los sismos de 2017.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto y de Desarrollo de la Infraestructura Física de la Secretaría Salud (SS).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Arts. 1, párrafo segundo, 7, 24, Frac. I y 45, párrafo primero.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Arts. 54
4. Ley de Planeación: Art. 3, párrafo primero.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, artículo 22, fracción XX; Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), Anexo XI "Infraestructura del sector salud", numerales 1.7, 3.7, 4.3, 5.1, 5.3, 9, Fracc. V, 29, cuarto párrafo y 31, párrafo tercero; Acuerdo por el que se instruyen diversas acciones a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a las empresas productivas del Estado, para atender las zonas afectadas por el sismo ocurrido el 7 de septiembre de 2017, artículos 5; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero, y subnumeral 13 "Usar información relevante y de calidad", párrafo cuarto.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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