

**Instituto Nacional de Antropología e Historia**

**Reconstrucción de Monumentos y Sitios Arqueológicos e Históricos Afectados por los Sismos de 2017**

Auditoría de Desempeño: 2019-5-48D00-07-0269-2020

269-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 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar que los recursos económicos otorgados contribuyeron a la atención de la infraestructura del sector cultura afectada 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 2019. El alcance temático comprendió la revisión de la evaluación e identificación de las afectaciones ocasionadas por los sismos de 2017 a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos; la gestión de las intervenciones para atenderlos, así como su supervisión, y de la contribución en la preservación de sus características y valores patrimoniales. Además, se revisó la economía de los recursos, en el marco del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), y la rendición de cuentas de sus resultados.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta 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, sobre la operación del FONDEN, en el ámbito de competencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), para cumplir con su objetivo y metas.

### Antecedentes

La Gestión Integral de Riesgos (GIR) se define como el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno; así como, a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), mediante las ISSAI 5510 “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres” y 5520 “Fiscalización de la ayuda en caso de desastre”, propone seis etapas para la fiscalización de catástrofes, como una guía para la evaluación de las labores de los gobiernos ante la ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores, como se muestra en el cuadro siguiente:

ETAPAS DEL CICLO DE GESTIÓN INTEGRAL DE DESASTRES

Actividades previas al desastre	Ocurrencia de un desastre natural	Actividades posteriores al desastre
1. Mitigación y prevención: evaluación de riesgos, prevención, localización de amenazas, evaluación de vulnerabilidad, medidas estructurales y no estructurales (duración: largo plazo).		3. Actividades de recuperación y socorro: gestiones individuales para rescatar a las víctimas y recuperar las propiedades, proporcionar primeros auxilios, garantizar el suministro (duración: corto plazo).
2. Preparación: planes de emergencia, alerta temprana, evacuación, preparativos consolidados para el siguiente desastre (duración: largo plazo).		4. Respuesta de emergencia: búsqueda y rescate, seguridad, alimentos, agua, refugio, ropa, medicamentos, asistencia en caso de trauma (duración: corto plazo).
		5. Rehabilitación: restauración de funciones y servicios básicos (duración: entre semanas y meses).
		6. Reconstrucción: reanudación total de los servicios, además de medidas preventivas (duración: entre meses y años).

Fuente: elaborado por la ASF, con base en las ISSAI 5510 “Fiscalización de la reducción del riesgo de desastres” y 5520 “Fiscalización de la ayuda en caso de desastre”, de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

La reconstrucción tiene como objetivo de largo plazo, reestablecer las condiciones de vida a un nivel igual o superior del que disfrutaba la población antes del desastre. Las actividades se

dirigen a reconstruir las propiedades asoladas, reparar otras infraestructuras vitales y restablecer el funcionamiento de la economía local.

En el artículo 7, fracciones II y VII, de la Ley General de Protección Civil (LGPC) se establece que corresponde al Ejecutivo Federal promover la incorporación de la Gestión Integral de Riesgos estableciendo estrategias y políticas, con el fin de evitar la construcción de riesgos futuros y la realización de acciones de intervención para reducir los riesgos existentes, siendo una tarea transversal para que, con ello, se realicen acciones de orden preventivo, con especial énfasis en aquellas que tienen relación directa con la salud, la educación, el ordenamiento territorial, la planeación urbano-regional, la conservación y empleo de los recursos naturales, la gobernabilidad y la seguridad.

Adicionalmente, en la fracción III, del mismo artículo, se señala que se deberá contemplar, en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, recursos para la atención de los daños provocados por los desastres de origen natural.

De conformidad con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC), en el periodo de 2000 a 2018, los fenómenos naturales perturbadores en México ocasionaron, en promedio anual, 190 defunciones y un costo de 2,357.0 millones de dólares, afectando principalmente a la población vulnerable, ya que el 48.8% de los municipios declarados en desastre presentó índices de alta marginación.<sup>1/</sup>

Además, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024 se señala que, en septiembre de 2017 y febrero de 2018, ocurrieron sismos que afectaron a 12 entidades federativas del país,<sup>2/</sup> en las que se identificó un inventario de 2,340 bienes culturales dañados.<sup>3/</sup> Al respecto, el Gobierno Federal reconoció que la existencia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017 sin consolidar, reestructurar o reconstruir puede originar la falta de preservación de sus características y valores patrimoniales.<sup>4/</sup>

Para atender esa problemática, en 2019, el INAH, en el marco del FONDEN, reportó en sus registros internos, que ejerció 117,566.4 miles de pesos, el 4.5% del presupuesto total autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso del fondo (2,637,607.3 miles de pesos),<sup>5/</sup> que se dirigieron a la ejecución de intervenciones en los monumentos y zonas de

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Los Desastres en México: impacto social y económico.

<sup>2/</sup> Las 12 entidades federativas afectadas fueron: 1. Chiapas, 2. Ciudad de México, 3. Guerrero, 4. Hidalgo, 5. México, 6. Michoacán, 7. Morelos, 8. Oaxaca, 9. Puebla, 10. Tabasco, 11. Tlaxcala y 12 Veracruz.

<sup>3/</sup> Secretaría de Cultura, Sismos y Patrimonio Cultural.

<sup>4/</sup> Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y Sismos y Patrimonio Cultural de la Secretaría de Cultura.

<sup>5/</sup> En el artículo 3 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales se precisa que el FONDEN se integra por los siguientes instrumentos: I) El Fondo Revolvente FONDEN, a cargo de la Secretaría de Gobernación; II) El Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, y III) El Fideicomiso FONDEN.

monumentos afectados por los sismos de 2017 para consolidarlos, reestructurarlos o reconstruirlos, a fin de contribuir a preservar sus características y valores patrimoniales.<sup>6/</sup>

## **Resultados**

### **1. Integración del subcomité de evaluación y organización de brigadas técnicas**

Integrar el subcomité de evaluación y la organización de brigadas técnicas, conforme a la normativa de operación, permite contar un cuerpos colegiados y técnicos formalmente establecidos para realizar una adecuada evaluación e identificación de la población objetivo.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la integración del subcomité de evaluación y la organización de brigadas técnicas por realizar con el FONDEN, ya que el instituto no demostró, a 2019, que realizó una adecuada evaluación e identificación de daños ocasionados por los sismos de 2017 en materia de bienes culturales, ya que aun cuando comprobó que, en septiembre de 2017, se instalaron nueve comités de evaluación de daños para las ocho entidades federativas que tuvieron afectaciones, no evidenció la integración de los subcomités de evaluación, ni la organización de esas brigadas.

#### **a) Integración del subcomité de evaluación**

Con la finalidad de verificar, a 2019, la integración del subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos afectados por los sismos de 2017, en el marco del FONDEN, mediante el oficio número DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al INAH el acta constitutiva o documento mediante el cual se formalizó ese subcomité.<sup>7/</sup>

Con el oficio número 401.10C3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020, el instituto remitió las actas que certifican que, en septiembre de 2017, se instalaron nueve comités de evaluación de daños para las ocho entidades federativas que tuvieron afectaciones en los bienes culturales ocasionados por los sismos de ese año; sin embargo, a 2019, no acreditó contar con la información que comprobara la integración de los subcomités de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no aseguró contar con la integración y funcionamiento de un cuerpo colegiado formalmente establecido para realizar la evaluación de daños de los monumentos

---

<sup>6/</sup> Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicados el 31 de enero de 2011.

<sup>7/</sup> En el Anexo XV, numeral 3, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se precisa que el INAH es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos.

En el artículo 11 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales y en el apartado "Antecedentes" de los Lineamientos Generales del Programa Nacional de Reconstrucción para el ejercicio fiscal 2019 se señala que el subcomité de evaluación se debería integrar entre el 15 y 30 de septiembre de 2017.

y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, que sirviera de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

b) Organización de brigadas técnicas

Con la finalidad de verificar, a 2019, la organización de brigadas técnicas que debían identificar los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al INAH los criterios o mecanismos utilizados para la organización de esas brigadas; el listado y la evidencia documental de su constitución por entidad federativa, y los lineamientos o criterios que normaron su funcionamiento para realizar los recorridos e identificar los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos dañados.

Con el oficio número 064 del 13 de marzo de 2020, la entidad informó que “el personal que participó en las brigadas se encuentra adscrito al instituto y labora como personal técnico especializado en los centros INAH en las secciones de: arqueología, monumentos históricos y conservación de patrimonio cultural, los cuales cuentan con la formación, experiencia, capacitación y criterios para realizar los levantamientos de los daños a los inmuebles y bienes muebles arqueológicos e históricos afectados, así como para elaborar los dictámenes para las acciones de restauración y profusa del monto que ello implicaba”, y que “[...] se definieron zonas de afectación y rutas para una efectiva cobertura con el objeto de realizar las evaluaciones preliminares, en las que se identificó el grado de afectación, como las prioridades de atención, las prevenciones inmediatas ante las lluvias para la instalación de apuntalamientos, tapias y colocación de lonas”; sin embargo, el INAH no comprobó, a 2019, contar con los criterios o mecanismos utilizados para la organización de esas brigadas con personal capacitado; con la evidencia documental de su constitución, ni con los lineamientos o criterios que normaron su funcionamiento para realizar los recorridos e identificar los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, que documente el diseño de un mecanismo de control, sin que justificara las causas de esas deficiencias, por lo que no aseguró contar con la integración y funcionamiento de un cuerpo técnico formalmente establecido y constituido por personal capacitado para la realización de recorridos e identificación de bienes culturales dañados por los sismos de 2017, que sirviera de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la asignación y ejecución de los apoyos para 2019, ya que los recursos pudieron ser erogados sin una evaluación e identificación efectiva y confiable por parte de cuerpos colegiados y técnicos formalmente establecidos que garanticen que la ejecución de esos apoyos se dirigió a la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, a 2019, de la integración del subcomité de evaluación, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió las actas de instalación de 9 comités de evaluación de daños de las 8 entidades federativas afectadas por los sismos de 2017, así como el oficio en el que el titular de la Secretaría de Cultura (SC) designó al representante de esa dependencia para el sector de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, con la revisión de la documentación remitida por el instituto, se verificó la instalación de 9 comités de evaluación de daños de las 8 entidades federativas afectadas por los sismos de 2017, así como la designación de un representante de la SC para el sector de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; sin embargo, no acreditó contar con la información y documentación que demuestre que, derivado de esos fenómenos naturales perturbadores, a 2019, se integró el subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en los términos de la normativa que regula la operación del fondo,<sup>8/</sup> por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- En cuanto a la observación referente a la falta de acreditación, a 2019, de la organización de brigadas técnicas, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió las bases de datos “Listado de la Brigadas-2017-Detalle” y “LISTADO DE LAS BRIGADAS UN CENTRO INAH APOYA”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, con la revisión de las bases de datos, se identificó que, el instituto enlistó a 128 personas que reportó que participaron como brigadistas para realizar los recorridos e identificar los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017; sin embargo, no evidenció contar, a 2019, con los criterios o mecanismos utilizados para la organización de las brigadas técnicas con personal capacitado; con la evidencia documental de su constitución, ni con los lineamientos o criterios que normaron su funcionamiento, en los términos de la normativa que regula la operación del fondo,<sup>9/</sup> por lo que se consideró necesario emitir dos

---

<sup>8/</sup> En el artículo 12, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, se establece que el comité de evaluación de daños “funcionará en subcomités que se agruparán por sector afectado, según el ámbito de competencia respectivo [...] tendrán como función evaluar los daños producidos por el fenómeno natural perturbador de que se trate [...]” y en el anexo XV, numeral 4, párrafo tercero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, que el subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos “estará integrado por el representante de la oficina de Servicios Federales de Apoyo a la Educación de la Entidad Federativa correspondiente, del Centro INAH, del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de la Secretaría de Educación de la Entidad Federativa, del organismo estatal vinculado con el patrimonio cultural y el Órgano Estatal de Control [...]”.

<sup>9/</sup> En el anexo XV, numeral 7, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, se señala que “después del evento catastrófico, el Instituto Nacional de Antropología e Historia [...] a través de sus representaciones en las Entidades Federativas [...] y con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, organizarán brigadas técnicas que incorporen a personal capacitado para que lleven a cabo los recorridos necesarios a todas las zonas desde donde se reporten daños para identificar los bienes afectados [...]”.

recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

2019-5-48D00-07-0269-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para evidenciar su participación y documentar la integración de los subcomités de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con cuerpos colegiados formalmente establecidos que garanticen la adecuada evaluación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el artículo 12, fracción I, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; el anexo XV, numeral 4, párrafo tercero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48D00-07-0269-07-002 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia defina en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para regular la integración de las brigadas técnicas, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con cuerpos técnicos formalmente establecidos que incluyan personal capacitado que garanticen la adecuada identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el anexo XV, numeral 7, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48D00-07-0269-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia formule los lineamientos o criterios que normen el funcionamiento de las brigadas técnicas, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con instrumentos de control efectivos y confiables que guíen la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el anexo XV, numeral 7, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 2. *Elaboración del inventario*

Elaborar el inventario y cuantificación preliminar de daños, con base en los dictámenes técnicos, de conformidad con la normativa de operación, permite contar con un instrumento de identificación confiable y efectivo para asegurar que se registraron las características, la descripción sintética y la evaluación de los montos que se estimen necesarios para la población objetivo.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la elaboración del inventario y cuantificación preliminar de daños por realizar con el FONDEN, ya que el instituto no demostró, a 2019, que realizó una adecuada evaluación e identificación de daños ocasionados por los sismos de 2017 en materia de bienes culturales.

Con la finalidad de verificar, a 2019, que el INAH elaboró el inventario de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017 con base en la normativa, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la entidad la base datos, la evidencia documental para la elaboración de ese inventario; la metodología y el mecanismo utilizado para la realización de los dictámenes técnicos, y la base de datos y evidencia documental de esos dictámenes.

Con el oficio número 064 del 13 de marzo de 2020, el instituto informó que con los sismos de 2017 fueron dañados 1,222 monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, pero no acreditó, a 2019, que esos bienes culturales se incluyeron en el inventario de cuantificación preliminar de daños, que derivado de los siniestros debió elaborarse, ni que se determinó con base en dictámenes técnicos, y tampoco que se contó con los elementos que se deben incluir en ese inventario, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no garantizó contar con un instrumento de identificación confiable y efectivo para asegurar que se registraron las características de los bienes afectados, la descripción sintética de los daños, la evaluación de los montos que se estimen necesarios y las fotografías de los bienes antes del siniestro, que sirviera de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la asignación y ejecución de los apoyos, ya que, para 2019, los recursos pudieron ser erogados sin el establecimiento de un instrumento de identificación efectiva y confiable que garantice que la entrega de esos apoyos se dirigió a la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, a 2019, de la elaboración del inventario de cuantificación de daños, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió la base de datos “Inventario de daños 2017”.



La ASF determinó que la observación persistió, ya que, con la revisión de la base de datos, se identificó que, el instituto registró la afectación de 2,378 bienes culturales, y en la que se incluyeron, entre otros, los campos de su localización por estado, municipio y localidad; la descripción y diagnóstico de los daños; el grado de afectación, y el monto estimado para su reparación; sin embargo, no acreditó que, a 2019, esa base de datos se constituyera en el inventario de cuantificación de daños ocasionados por los sismos de 2017 formalmente establecido y autorizado, se realizara con base en dictámenes técnicos y que incluyera los elementos de tipo de tenencia de los bienes, las características patrimoniales que los distinguen, su importancia y su prioridad de atención, en los términos de la normativa que regula la operación del fondo,<sup>10/</sup> por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-004 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia defina una metodología e implemente un mecanismo para la integración de los dictámenes técnicos en el inventario de cuantificación preliminar de daños que se realice, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con instrumentos de control efectivos y confiables para la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el anexo XV, numeral 5, párrafo primero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para sistematizar y documentar los inventarios de cuantificación de daños que se realicen, en el marco del Fondo

---

<sup>10/</sup> En el anexo XV, numeral 5, párrafo primero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establece que el INAH será responsable de “[...] elaborar el inventario y cuantificación preliminar de daños, con base en los dictámenes técnicos [...]” y en el cual se deberán precisar los elementos siguientes por cada uno de los bienes culturales afectados: I. Características de los bienes afectados: denominación, localización por estado, municipio y localidad, tipo de tenencia (federal, estatal, municipal, privada, ejidal o comunal) y características patrimoniales que lo distinguen; II. Descripción sintética de los daños: importancia del bien cultural, grado de afectación y prioridad de atención; III. Evaluación de los montos que se estimen necesarios, y IV. Fotografías de los bienes antes del siniestro.

de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el anexo XV, numeral 5, párrafo primero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **3. *Elaboración del censo del patrimonio cultural afectado y clasificación de las prioridades***

Elaborar el censo del patrimonio cultural afectado, así como clasificar los bienes dañados, de conformidad con la normativa de operación, permite contar con instrumentos de identificación confiables y efectivos para asegurar la adecuada cuantificación y cualificación de los bienes culturales que constituyan el universo por atender y priorizar su atención.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la elaboración del censo del patrimonio cultural afectado y la clasificación de los bienes dañados, en el marco del FONDEN, ya que no demostró, a 2019, que realizó una adecuada evaluación e identificación de los daños ocasionados por los sismos de 2017, en materia de bienes culturales, debido a que no comprobó la elaboración de ese censo, ni de la clasificación de las prioridades.

#### **a) *Elaboración del censo del patrimonio cultural afectado***

Con la finalidad de verificar, a 2019, que el INAH elaboró el censo del patrimonio cultural afectado por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la entidad la base de datos y la documentación relacionada con la elaboración de ese censo; la metodología y el mecanismo utilizado para la realización de las inspecciones y los dictámenes técnicos de los bienes incluidos en el censo, así como la base de datos y la evidencia documental de esas inspecciones y dictámenes, y la información que demuestre que el personal que los realizó estuvo calificado y avalado por el instituto.

Con el oficio número 064 del 13 de marzo de 2020, el instituto informó que con los sismos de 2017 fueron dañados 1,222 monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, pero no acreditó, a 2019, que esos bienes culturales se incluyeron en el censo del patrimonio cultural afectado, que derivado de los siniestros debió elaborarse, ni que se determinó con base en el inventario, las inspecciones y dictámenes técnicos, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no garantizó contar con un instrumento de identificación confiable y efectivo para asegurar la adecuada cuantificación y cualificación de los bienes culturales afectados que constituyen el universo por atender con el fondo, y que sirviera de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

---

## b) Clasificación de las prioridades

Con la finalidad de verificar, a 2019, la clasificación de las prioridades determinadas por el INAH, respecto de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la entidad la metodología y el instrumento implementados para realizar esa clasificación con base en los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y valor social, y la base de datos, así como la evidencia que documente dicha clasificación.

Con el oficio número 064 del 13 de marzo de 2020, la entidad informó que “el 100.0% de los inmuebles afectados cuentan con un alto valor patrimonial y [...] el 90% son de uso público cotidiano y forman parte fundamental del acervo sociocultural de las comunidades, [...] de ahí el imponderable valor social. A partir de estas consideraciones, la magnitud del daño es el criterio que ha definido el programa de atención a los inmuebles” y señaló que para este criterio de magnitud de daño se definieron los niveles de menor, moderado y severo; sin embargo, el INAH no comprobó, a 2019, que contó con la metodología y el instrumento utilizados para realizar la clasificación de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, con base en los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y valor social, ni con la evidencia que documente dicha clasificación, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no garantizó contar con un instrumento de clasificación confiable y efectivo para asegurar la priorización de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, que sirviera de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la asignación y ejecución de los apoyos, ya que, para 2019, los recursos pudieron ser erogados sin el establecimiento de instrumentos de identificación y clasificación efectiva y confiable que garantice que la entrega de esos apoyos se dirigió a la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

- Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, a 2019, de la elaboración del censo del patrimonio cultural afectado, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió la base de datos “Censo de daños”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, con la revisión de la base de datos, se identificó que, el instituto registró la afectación de 1,222 bienes culturales, y en la que se registraron los campos de fecha de evento, su localización por estado, municipio y localidad; el nombre del sitio cultural; el tipo de daño y de infraestructura; las acciones por realizar; el diagnóstico de los daños; el periodo de ejecución; el monto estimado para su reconstrucción, y el número y periodo de las inspecciones; sin embargo, no acreditó que, a 2019, esa base de datos se constituyera en el censo del patrimonio cultural afectado por los sismos de 2017 formalmente establecido y autorizado, ni que este se determinó con base en el inventario, así como en las inspecciones y dictámenes técnicos que debía

realizar el personal calificado y avalado por el ente fiscalizado de cada una de las afectaciones, en los términos de la normativa que regula la operación del fondo,<sup>11/</sup> por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- En cuanto a la observación referente a la falta de acreditación, a 2019, de la clasificación de las prioridades, con base en la conjugación de los criterios de magnitud de daños, de valor patrimonial y de valor social, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió una nota informativa, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y las bases de datos “Censo de daños” y “Listados inmuebles FONDEN clasificados”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativa, el instituto informó que para el criterio de magnitud de daños, la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos del INAH realizó la clasificación de menor, moderado y severo; para el de valor patrimonial, que asignó el mismo a los bienes culturales afectados por ser “únicos, irremplazables e invaluable” y que, en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas “no se define una escala”, y para el valor social, que en la misma ley “no se establece una escala”; sin embargo, no acreditó, a 2019, contar con la metodología y el instrumento formalmente establecidos para realizar la clasificación de las afectaciones.

Además, con la revisión de las bases de datos, se identificó que, el instituto registró, que de los 1,222 bienes culturales afectados por los sismos, el 22.3% (273) correspondió a daño menor; el 45.3% (554), a daño moderados; el 30.4% (371), a daño severo; sin embargo, 24 registros presentaron inconsistencias, debido a que 13 bienes se catalogaron como museos o centros culturales, los cuales no se corresponden con el ámbito de competencia del instituto referente a monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, 6 se definieron como daño monumento artístico y 5 sin daño, lo que evidenció la necesidad de fortalecer la confiabilidad de las bases y de la clasificación de los daños, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

Adicionalmente en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

---

<sup>11/</sup> En el anexo XV, numeral 5, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establece que “el inventario [...] deberá transformarse en un censo del patrimonio cultural afectado, una vez que se hayan realizado en cada uno de los casos las inspecciones y dictámenes técnicos por personal calificado y avalado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia [...]”.

**2019-5-48D00-07-0269-07-006 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para la integración de inspecciones y dictámenes técnicos en los censos del patrimonio cultural afectado que se elaboren, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de que se realicen con base en el inventario y que la entidad cuente con instrumentos de control efectivos y confiables para la adecuada identificación de las afectaciones ocasionadas por desastres, de conformidad con el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el anexo XV, numeral 5, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-5-48D00-07-0269-07-007 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia defina en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para sistematizar y documentar los censos del patrimonio cultural afectado que se realicen, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el anexo XV, numeral 5, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-5-48D00-07-0269-07-008 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para asegurar que la clasificación de las prioridades de bienes culturales afectados que se realicen, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, se efectúe con base en los criterios normativos establecidos y vigentes, a fin de contar con instrumentos de control efectivos y confiables para la identificación de los daños ocasionados por los desastres, de conformidad con el anexo XV, numeral 5, párrafo cuarto, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 4. *Elaboración del diagnóstico definitivo*

Elaborar el diagnóstico definitivo de los bienes culturales afectados permite contar con un mecanismo de control adecuado para garantizar que el uso de los recursos se dirija a ejecutar las intervenciones reguladas en la normativa de operación y que permita atender a los bienes culturales objetivo.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere perfeccionar la elaboración del diagnóstico definitivo por realizar con el FONDEN, ya que el instituto no demostró, a 2019, que realizó una adecuada gestión para atender los bienes culturales dañados por los sismos de 2017, debido a que aun cuando realizó los diagnósticos definitivos para las ocho entidades federativas afectadas, presentaron deficiencias.

Con la finalidad de verificar, a 2019, que el INAH elaboró el diagnóstico definitivo para la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó a la entidad la base de datos y evidencia documental de la elaboración de ese diagnóstico.

Con los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020 y 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto proporcionó los diagnósticos definitivos, elaborados de octubre de 2017 a febrero de 2018 y autorizados por el titular de la Coordinación Nacional de los Centros INAH, que corresponden a las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones en sus bienes culturales por los sismos de 2017, la base de datos de su sistematización y la base de datos de los museos y centro culturales que cuentan con ficha de catálogo de monumentos históricos, así como sus fichas de catálogo del patrimonio cultural.

Con su revisión se identificó que el instituto reportó 1,222 bienes culturales afectados a causa de los sismos de 2017, de los cuales el 98.0% (1,198) correspondió a monumentos históricos; el 1.1% (13), a museos o centros culturales, y el 0.9% (11), a zonas arqueológicas; sin embargo, no acreditó, a 2019, que los museos o centros culturales se correspondieron con el ámbito de su competencia referente a monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, sin que justificara las causas de esa deficiencia, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que la gestión de los recursos del fondo se ocuparon para atender los bienes culturales de competencia del instituto, y que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Además, el INAH no acreditó que estos diagnósticos se construyeron con base en la identificación y evaluación de daños realizada por las brigadas técnicas y el subcomité de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, en el inventario de cuantificación de daños y en el censo del patrimonio cultural afectado y clasificación de las prioridades, debido a que no evidenció la constitución de esos cuerpos colegiados y la elaboración de esos instrumentos, como se detalló en los resultados 1, 2 y 3 del presente informe.

En el cuadro siguiente se detallan los bienes culturales afectados y las intervenciones reportadas por el instituto, respecto de las afectaciones ocasionadas por los sismos de 2017:

BIENES CULTURALES AFECTADOS E INTERVENCIONES DETERMINADAS  
POR REALIZAR, RESPECTO DE LOS SISMOS DE 2017

(Porcentajes)

Entidades Federativas	Monumentos históricos		Museos / Centros Culturales		Zonas arqueológicas		Total de bienes dañados	Total de Intervenciones de restauración	Participación %
	Bienes dañados	Intervenciones de restauración	Bienes dañados	Intervenciones de restauración	Bienes dañados	Intervenciones de restauración			
<b>Total</b>	1,198	1,228	13	13	11	11	1,222	1,252	100.0
1. Puebla	431	439	0	0	0	0	431	439	35.1
2. Morelos	198	198	0	0	5	5	203	203	16.2
3. Oaxaca	187	187	3	3	0	0	190	190	15.2
4. Ciudad de México	139	152	0	0	0	0	139	152	12.1
5. Chiapas	95	95	10	10	5	5	110	110	8.8
6. Tlaxcala	72	81	0	0	0	0	72	81	6.5
7. Estado de México	55	55	0	0	1	1	56	56	4.5
8. Guerrero	21	21	0	0	0	0	21	21	1.7

FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el INAH, mediante los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020, 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y 401.12C-2020/DPRO/220 del 15 de septiembre de 2020.

1/ La tabla está ordenada de mayor a menor tomando como base el total de acciones de atención a los monumentos dañados.

El INAH reportó que, para atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, se realizarían 1,252 intervenciones de restauración, pero ese tipo de intervención no se corresponde con los establecidos en la normativa que regula la operación del fondo que se refieren a la consolidación, reestructuración y reconstrucción. Al respecto, la entidad informó que “[...] la tipología integral establecida por las áreas normativas del instituto que considera los procesos de consolidación, reestructuración y reconstrucción, es la restauración en los monumentos arqueológicos e históricos”, la cual definió como las “acciones aplicadas de manera directa a un monumento estable, que tengan como objetivo facilitar su apreciación, comprensión y uso”; sin embargo, no demostró, a 2019, con evidencia formalmente establecida y autorizada, que dicho concepto “restauración” integrara o sustituyera los tipos de intervención definidos en la normativa que regula la operación del fondo “consolidación, reestructuración y reconstrucción”, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que el uso de los recursos del fondo se dirigió a ejecutar las intervenciones reguladas y que permitieran atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, y que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Asimismo, se identificó, a 2019, que el instituto determinó en los diagnósticos definitivos elaborados a causa de los sismos de 2017 que, en las entidades de Puebla, Ciudad de México

y Tlaxcala, realizaría un mayor número de intervenciones (672) que inmuebles afectados (642), lo que denotó la falta de identificación y determinación específica de las obras y acciones que serán atendidas, sin que justificara las causas de dicha discrepancia, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que los recursos del fondo se utilizaron para ejecutar intervenciones dirigidas a atender a los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, y que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la ejecución de los apoyos, ya que los recursos pudieron ser erogados, para 2019, sin el establecimiento de un instrumento de identificación de daños y de determinación de intervenciones efectivo y confiable que garantice que la entrega de esos apoyos se dirigió a la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a las inconsistencias en la elaboración del diagnóstico definitivo, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el INAH remitió tres notas informativas y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante las notas informativas, el instituto informó que “si bien es cierto que el numeral 3, Anexo XV, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales determina que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, también lo es que, de conformidad con el artículos 2, fracción XIII [...] de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el instituto también tiene competencia en relación a la operación de museos, señalando lo siguiente: ‘Artículo 2o. [...] Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones: XIII. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley [...]’”; sin embargo, aun cuando el ente fiscalizado documentó normativamente que, en la ley orgánica que rige su funcionamiento, le compete el establecimiento, organización, mantenimiento y administración de museos, no acreditó que, con la operación de los recursos del fideicomiso del FONDEN, le correspondía atenderlos, ya que en la normativa que regula la operación de ese fondo se establece que el instituto le corresponde consolidar, reestructurar o reconstruir monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos,<sup>12/</sup> por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

---

<sup>12/</sup> En el anexo XV, numeral 3, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establece que el INAH “es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos”.



Asimismo, señaló que la diferencia entre los 1,222 monumentos y zonas de monumentos afectados por los sismos de 2017 y las 1,252 acciones de restauración que realizaría para atenderlos, se debe a que existen 30 bienes muebles que fueron dañados por esos fenómenos naturales y que se incluyen dentro del mismo número de monumentos; sin embargo, ese tipo de bienes no se corresponde con los establecidos en la normativa que regula la operación del fondo que se refieren a los bienes inmuebles denominados “monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos”,<sup>13/</sup> por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

También, informó que “las intervenciones de restauración en términos que determina el instituto para resarcir los daños que provocados por efectos de un fenómeno natural en un monumento, integran las acciones y procesos de consolidación, reestructuración y/o reconstrucción”; sin embargo, no demostró con evidencia formalmente establecida y autorizada, que dicho concepto “restauración” integrara o sustituyera los tipos de intervención definidos en la normativa que regula la operación del fondo “consolidación, reestructuración y reconstrucción”,<sup>14/</sup> por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

Adicionalmente en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acredite y justifique las causas por las que en el diagnóstico definitivo elaborado, respecto de los bienes culturales dañados por los sismos de 2017, que sirvió de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019, incluyó museos y centros culturales, los cuales, de conformidad con la normativa que regula la operación del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, no se corresponden con el ámbito de competencia del instituto, a fin de asegurar que contó con un instrumento de información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el anexo XV, numeral 3, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma

---

<sup>13/</sup> En el anexo XV, numeral 3, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establece que el INAH “es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos”.

<sup>14/</sup> En el anexo XV, numeral 6, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales se establecen tres tipos de intervención en el ámbito de competencia del INAH: consolidación, reestructuración y reconstrucción.

cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-5-48D00-07-0269-07-010 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acredite por qué en el diagnóstico definitivo elaborado, respecto de los bienes culturales dañados por los sismos de 2017, que sirvió de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019, incluyó 1,252 intervenciones, que significaron 30 más que los bienes afectados (1,222), a fin de garantizar que contó con un instrumento de información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la determinación de los apoyos que se requieren realizar para atender las afectaciones ocasionadas por los desastres, de conformidad con el artículo 15, párrafo cuarto, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; el numeral 9, fracción III, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2019-5-48D00-07-0269-07-011 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para asegurar que los diagnósticos definitivos que se realicen, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, cumplan con las disposiciones de elaboración establecidas en este instrumento financiero, se integren con la cuantificación y especificación de los bienes culturales afectados de la competencia del instituto, y con la definición y precisión de las intervenciones por ejecutar por cada bien cultural dañado, conforme a la tipología establecida en la normativa vigente que regula el fondo, a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres y de la determinación de los apoyos que se requieran realizar para atenderlas, de conformidad con el artículo 15, párrafo cuarto, del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales; el numeral 9, fracción III, y el anexo XV, numerales 3, párrafo segundo, y 6, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 5. *Solicitud y autorización de recursos*

Solicitar la autorización de recursos ante la instancia competente, con base en los programas de obras y acciones con sus respectivos calendarios de ejecución, permite contar con mecanismos de control adecuados para garantizar que la gestión de los recursos se ocupó para atender los bienes culturales objetivo.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la solicitud de autorización de recursos, en el marco del FONDEN, ya que el instituto no demostró, a 2019, que realizó una adecuada gestión para atender los bienes culturales dañados por los sismos de 2017.

### a) *Solicitud de recursos*

Con la finalidad de verificar, a 2019, la gestión de solicitud de recursos para la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos dañados por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al INAH la evidencia documental del diagnóstico definitivo de obras y acciones y la solicitud de recursos enviados a la Secretaría de Gobernación (SEGOB); las bases de datos y la evidencia documental sobre los programas de obras y acciones, y los calendarios de ejecución, y la evidencia documental sobre la verificación de que cada una de las obras y acciones presentadas cumplan con los requisitos establecidos en la normativa que regula la operación del fondo.

Con los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020 y 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto proporcionó los diagnósticos definitivos de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones en sus bienes culturales por los sismos de 2017 y la base de datos de su sistematización, así como los oficios de solicitud de recursos enviados a la SEGOB.

Se identificó que, para la atención de los 1,222 bienes culturales afectados por los sismos de 2017, se determinaron en los diagnósticos definitivos, elaborados de octubre de 2017 a febrero de 2018 y autorizados por el titular de la Coordinación Nacional de Centros INAH, 6,219,184.4 miles de pesos para la ejecución de 1,252 acciones de restauración, como se detalla a continuación:

BIENES CULTURALES AFECTADOS POR LOS SISMOS DE 2017, INTERVENCIONES POR REALIZAR Y RECURSOS DIAGNÓSTICADOS Y SOLICITADOS A LA SEGOB, POR ENTIDAD FEDERATIVA  
(Miles de pesos)

Entidades federativas	Bienes culturales dañados <sup>1/</sup> (a)	Número de intervenciones por realizar (b)	Recursos establecidos en los diagnósticos definitivos <sup>2/</sup> (c)	Recursos solicitados a la SEGOB <sup>2/</sup> (d)	Diferencia (e)=d-c
Total	1,222	1,252	6,219,184.4	6,219,184.4	0.0
1. Puebla	431	439	1,881,718.0	1,881,718.0	0.0
2. Morelos	203	203	1,364,137.8	1,364,137.8	0.0
3. Oaxaca	190	190	1,019,620.2	1,019,620.2	0.0
4. Ciudad de México	139	152	615,869.3	615,869.3	0.0
5. Chiapas	110	110	650,715.4	650,715.4	0.0
6. Tlaxcala	72	81	199,220.2	199,220.2	0.0
7. Estado de México	56	56	287,386.4	287,386.4	0.0
8. Guerrero	21	21	200,517.1	200,517.1	0.0

Fuente: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el INAH, mediante los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020, 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020.

1/ La tabla está ordenada de mayor a menor tomando como base el total de acciones de atención a los monumentos dañados.

2/ Considera los recursos solicitados por concepto de apoyos parciales inmediatos, gastos de operación y supervisión de obras.

Con los oficios de solicitud de recursos enviados a la SEGOB, de octubre de 2017 a febrero de 2018, el instituto acreditó que requirió un total de 6,219,184.4 miles de pesos para realizar 1,252 intervenciones en los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, pero no acreditó, a 2019, contar con los programas de obras y acciones con sus respectivos calendarios, lo que denotó la falta de identificación y determinación específica de las obras y acciones que serían atendidas por parte del INAH, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que los recursos del fondo se utilizaron para ejecutar intervenciones dirigidas a atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, y que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

Se identificó, a 2019, que el INAH reportó que de los 1,222 bienes culturales afectados por los sismos de 2017, 13 (1.1%) se catalogaron como museos o centros culturales de dos entidades federativas (Chiapas y Oaxaca) para los que solicitó 88,574.8 miles de pesos, que significaron el 1.4% del requerido a la SEGOB (6,219,184.4 miles de pesos), sin que comprobara que los museos o centros culturales se correspondieron con el ámbito de su competencia referente a monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, lo que denotó la falta de verificación de que cada una de las obras y acciones presentadas cumplan con los requisitos establecidos en la normativa que regula la operación del fondo, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que la gestión de los recursos del fondo se ocuparon para atender los bienes culturales de competencia del instituto, que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 009, respecto de la inclusión de museos y centros culturales en las intervenciones por realizar por el INAH, sin que se**

**correspondan con el ámbito de su competencia, ésta se reportó únicamente en el resultado número 4 “Elaboración del diagnóstico definitivo” del presente informe).**

Asimismo, se identificó, a 2019, que el instituto determinó que, en las entidades de Puebla, Ciudad de México y Tlaxcala, realizaría un mayor número de intervenciones (672) que inmuebles afectados (642).<sup>15/</sup> Para esas 30 intervenciones, se solicitaron 279,004.3 miles de pesos, que significaron el 4.5% del requerido a la SEGOB (6,219,184.4 miles de pesos), lo que denotó la falta de identificación específica y verificación de que cada una de las obras y acciones presentadas cumplan con los requisitos establecidos en la normativa que regula la operación del fondo, sin que justificara las causas de dicha discrepancia, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que los recursos del fondo se utilizaron para ejecutar intervenciones dirigidas a atender a los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, que sirvieran de base para la programación, presupuestación y ejecución de los apoyos para 2019.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 010, respecto de la inclusión de más intervenciones por realizar que bienes culturales afectados por los sismos de 2017, ésta se reportó únicamente en el resultado número 4 “Elaboración del diagnóstico definitivo” del presente informe).**

b) Autorización de recursos

Con la finalidad de verificar, a 2019, la autorización de recursos solicitados para la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos dañados por los sismos de 2017, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al INAH las bases de datos y la evidencia documental de dicha autorización por cada una de las intervenciones por realizar en los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

Con el oficio número 064 del 13 de marzo de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto proporcionó los oficios de solicitud de recursos enviados a la SEGOB y de notificación de los recursos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN para la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, así como las constancias de acuerdos de la Tercera Sesión Extraordinaria realizada por ese comité.

---

<sup>15/</sup> En el resultado número 4 “Elaboración del diagnóstico definitivo” del presente informe se observó que el INAH determinó un solo tipo de intervención para la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017 denominado “restauración”, el cual no se corresponde con los establecidos en la normativa que regula la operación del fondo que se refieren a la consolidación, reestructuración y reconstrucción. Al respecto, la entidad informó que “[...] la tipología integral establecida por las áreas normativas del instituto que considera los procesos de consolidación, reestructuración y reconstrucción, es la restauración en los monumentos arqueológicos e históricos”; sin embargo, no demostró con evidencia formalmente establecida y autorizada, que dicho concepto integrara o sustituyera los tipos de intervención definidos en la normativa mencionada anteriormente.

Se identificó que, para la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, el Comité Técnico autorizó, en febrero de 2018, recursos para su atención, mediante el Fideicomiso FONDEN, por un monto de 2,637,607.3 miles de pesos; sin embargo, el INAH no comprobó, a 2019, contar con la información sobre las intervenciones autorizadas.

Los recursos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN se detallan a continuación:

BIENES CULTURALES AFECTADOS POR LOS SISMOS DE 2017, INTERVENCIONES POR REALIZAR, RECURSOS SOLICITADOS A LA SEGOB Y RECURSOS AUTORIZADOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA  
(Miles de pesos)

Entidades federativas	Bienes culturales dañados <sup>1/</sup> (a)	Número de intervenciones por realizar (b)	Recursos solicitados a la SEGOB <sup>2/</sup> (c)	Recursos autorizados por el Comité Técnico <sup>2/</sup> (d)	Diferencia (e)=d-c
Total	1,222	1,252	6,219,184.4	2,637,607.3 <sup>3/</sup>	3,581,577.1
1. Puebla	431	439	1,881,718.0	547,425.7	1,334,292.3
2. Morelos	203	203	1,364,137.8	349,200.1	1,014,937.7
3. Oaxaca	190	190	1,019,620.2	467,995.9	551,624.3
4. Ciudad de México	139	152	615,869.3	314,096.2	301,773.0
5. Chiapas	110	110	650,715.4	441,743.5	208,971.9
6. Tlaxcala	72	81	199,220.2	174,995.3	24,224.9
7. Estado de México	56	56	287,386.4	145,489.6	141,896.8
8. Guerrero	21	21	200,517.1	196,661.0	3,856.1

Fuente: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el INAH, mediante los oficios números 64 del 13 de marzo de 2020 y 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020.

<sup>1/</sup> La tabla está ordenada de mayor a menor tomando como base el total de acciones de atención a los monumentos dañados.

<sup>2/</sup> Considera los recursos solicitados por concepto de apoyos parciales inmediatos, gastos de operación y supervisión de obras.

<sup>3/</sup> En los recursos autorizados no se especifica el monto asignado por intervención a realizar.

Los 2,637,607.3 miles de pesos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN significaron una diferencia de 3,581,577.1 miles de pesos, en comparación con lo solicitado (6,219,184.4 miles de pesos). Al respecto, se identificó en las constancias de acuerdos de la Tercera Sesión Extraordinaria realizada por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN que, los recursos faltantes por autorizar, se aprobarían una vez que se notificara la conclusión de las intervenciones y el ejercicio de los recursos previamente asignados; sin embargo, el INAH no acreditó, hasta 2019, la información y evidencia documental sobre las intervenciones realizadas a los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, como se presentó en el resultado número 6 "Ejecución de las intervenciones", ni que el Comité Técnico le haya autorizado los recursos restantes.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la ejecución de los apoyos, ya que los recursos, para 2019, pudieron ser erogados sin el establecimiento de un instrumento de identificación de daños y de determinación de intervenciones efectivo y confiable que garantice que la entrega de esos apoyos se dirigió a la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

---

**2019-5-48D00-07-0269-07-012 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para asegurar que, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, en las solicitudes de recursos que se realicen para la atención de bienes culturales afectados por desastres se incluyan los programas de obras y acciones con sus respectivos calendarios, y que se efectúe la verificación de que cada una de las intervenciones por realizar cumplan con los requisitos establecidos en la normativa que regula la operación del fondo, y en la autorización de recursos, cuente con la documentación de cada una de las acciones aprobadas, a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la identificación de las afectaciones ocasionadas por los desastres y de la determinación de los apoyos que se requieran realizar para atenderlas, de conformidad con el numeral 20 de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**6. *Ejecución de las intervenciones***

Intervenir los bienes culturales afectados, conforme a la normativa de operación, permite garantizar la atención de los daños, de acuerdo con las necesidades de la población objetivo, y atender las problemáticas que se pretenden resolver.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la realización de intervenciones, en el marco del FONDEN, ya que, para 2019, el instituto no demostró que realizó una ejecución adecuada de las intervenciones por realizar.

Con la finalidad de verificar la ejecución de las intervenciones, en 2019, en los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, en el marco del FONDEN, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al INAH los indicadores de desempeño definidos para medir las intervenciones por realizar en 2019 y el mecanismo utilizado para recabar la información correspondiente y la evidencia documental al respecto, y las bases de datos, así como la evidencia documental de las intervenciones ejecutadas en 2018 y 2019.

Con los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020 y 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020, el instituto informó que, en 2019, realizó 134 intervenciones de restauración de bienes culturales afectados por los sismos de 2017, que representaron el 10.7% de las 1,252 intervenciones que señaló que se realizarían en los diagnósticos definitivos, pero ese tipo de intervención no se corresponde con los establecidos en la normativa que regula la operación del fondo que se refieren a la consolidación, reestructuración y reconstrucción. Al respecto, la entidad informó que “[...] la tipología integral establecida por las áreas normativas del

instituto que considera los procesos de consolidación, reestructuración y reconstrucción, es la restauración en los monumentos arqueológicos e históricos”, la cual se define como las “acciones aplicadas de manera directa a un monumento estable, que tengan como objetivo facilitar su apreciación, comprensión y uso”; sin embargo, no demostró con evidencia formalmente establecida y autorizada que dicho concepto integrara o sustituyera los tipos de intervención definidos en la normativa que regula la operación del fondo, por lo que no aseguró que contó con mecanismos de control adecuados para garantizar que el uso de los recursos del fondo se dirigió a ejecutar las intervenciones reguladas y que permitieran atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 011, respecto de la inclusión del tipo de intervención de “restauración”, sin que se correspondan con el ámbito de competencia del INAH, ésta se reportó únicamente en el resultado número 4 “Elaboración del diagnóstico definitivo” del presente informe).**

Asimismo, la entidad no comprobó contar con indicadores de desempeño que sirvieran como un parámetro de medición de las intervenciones que realizaría en 2019; además, debido a que el instituto no acreditó el número de intervenciones programadas y autorizadas por realizar en 2018 y 2019, así como en ejercicios posteriores, como se presentó en el resultado número 5 del presente informe, ni la evidencia de las 134 intervenciones realizadas en 2019, no acreditó que las acciones se correspondieran con los monumentos y las zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, sin que justificara las causas de esas deficiencias.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 012, respecto de la falta de acreditación de las intervenciones programadas y autorizadas por realizar en 2018 y 2019, así como en cada uno de los ejercicios posteriores, ésta se reportó únicamente en el resultado número 5 “Solicitud y autorización de recursos” del presente informe).**

Lo anterior, constituyó un riesgo en la rendición de cuentas del FONDEN, ya que el INAH no podrá reportar información confiable y sustentada sobre las intervenciones realizadas, en 2019, en los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, así como el cumplimiento de las metas y objetivo del fondo.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de las observaciones relativas a la falta de acreditación de las 134 intervenciones que el INAH reportó que realizó en 2019, así como de la definición de indicadores de desempeño para medir los que pretendía lograr en ese año, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto remitió una nota informativa, los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019, y el informe anual físico financiero por obra de 2019.



La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativa, el instituto informó que “los puntos de referencia que brindan información cualitativa y cuantitativa para medir los avances de cada una de las intervenciones se reflejan en los avances físicos y financieros que se presentan en los informes trimestrales [...]” y con la revisión de los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019, se identificó que, en éstos, reportó avances físicos y financieros de las 134 intervenciones que señaló que realizó, en 2019, en siete de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones por los sismos de 2017; sin embargo, no comprobó que en esos documentos se estableciera la evidencia documental de cada una de las 134 intervenciones que registró que hizo en 2019, ni que en esos documentos definió indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales para medir las intervenciones que realizaría en ese año, por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar las deficiencias detectadas.

Adicionalmente en el transcurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### **2019-5-48D00-07-0269-07-013 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acredite la evidencia documental de las 134 intervenciones que reportó que realizó en 2019, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento financiero que lo sustituya, a fin de contar con un información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la ejecución de acciones para atender las afectaciones ocasionadas por los sismos de 2017, de conformidad con el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el anexo XV, numeral 3, párrafo segundo, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **2019-5-48D00-07-0269-07-014 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia implemente los indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, así como el mecanismo de control para sistematizar y documentar cada una de las intervenciones realizadas, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de contar con información que permita garantizar que los apoyos se correspondieron con lo programado, se dirigieron a los bienes culturales dañados, y sirva como soporte de los registros reportados por la entidad en sus diversos documentos de transparencia y rendición de cuentas, de conformidad con el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el anexo XV, numeral 3, párrafo segundo, de los

Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **7. Supervisión de las intervenciones**

Disponer con un mecanismo y realizar la supervisión, conforme a la normativa de operación, permite contar con mecanismos de control adecuados sobre la operación del fondo y la atención de los bienes culturales objetivo.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere replantear los mecanismos de control documental sobre la supervisión de las intervenciones realizadas, en el marco del FONDEN, debido a las deficiencias detectadas.

Con la finalidad de verificar que el INAH realizó el seguimiento de las intervenciones realizadas en 2019, en el marco del FONDEN, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó la metodología y el mecanismo implementados por la entidad para la realización de esa supervisión, así como la evidencia documental de la efectuada a las intervenciones realizadas en ese año.

Con el oficio número 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020, el instituto informó que, en 2019, realizó la supervisión de 134 intervenciones para atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, pero no acreditó la evidencia documental que fundamenta dicha supervisión, ni que se realizó con base en los proyectos de intervención; tampoco que contó con un mecanismo o metodología al respecto que documente el diseño de un instrumento de control, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no aseguró que contó con información adecuada sobre la operación del fondo ni su contribución en la atención del problema público por resolver.

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a la gestión del fondo, así como en la rendición de cuentas, ya que el INAH puede no dar cuenta de su contribución en la atención del problema público que pretendía resolver, en 2019, con el fondo, ni que contó con información para la toma de decisiones, con base en información sobre su desempeño.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación de la supervisión de las 134 intervenciones que INAH reportó que realizó en 2019, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto remitió una nota informativa, los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativa, el instituto informó que “de acuerdo con el proyecto de intervención, con el cual se contrataron las acciones de restauración a realizar, se vigila y revisa el avance en el cumplimiento del programa de ejecución de obra, con el fin de que el proyecto se ejecute conforme a sus especificaciones técnicas y plazos contractuales previstos; se utiliza el formato de estimación de obra, instrumento mediante el cual se tiene el control de los aspectos económicos de la obra y de las diversas actividades que deban implementarse para el flujo de gastos y recursos [...]” y con la evaluación de los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019, se identificó que, en éstos, reportó avances físicos y financieros de las 134 intervenciones que señaló que realizó, en 2019, en siete de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones por los sismos de 2017; sin embargo, no comprobó que esos documentos fungieran como los instrumentos o mecanismos de supervisión de cada una de las 134 intervenciones que registró que hizo en 2019, con base en sus proyectos, por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-015 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acredite contar con la evidencia documental de la supervisión de las 134 intervenciones que reportó que realizó en 2019, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, y que ésta fue realizada con base en los proyectos de intervención conforme lo establece la normativa que regula la operación del fondo, a fin de contar con un información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la ejecución de acciones para atender las afectaciones ocasionadas por los sismos de 2017, de conformidad con el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el anexo XV, numeral 6, párrafo cuarto, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-016 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia establezca en su normativa interna las actividades, las unidades responsables y los mecanismos de control para realizar el seguimiento de las intervenciones de los bienes culturales afectados por desastres, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de mejorar el diseño y la operación del fondo y, con base en ello, contribuir

en la atención del problema público que pretenda resolver, de conformidad con el anexo XV, numeral 6, párrafo cuarto, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**8. *Contribución en la preservación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos***

Intervenir los bienes culturales afectados, conforme a la normativa de operación, permite garantizar la atención de los daños, cumplir con los objetivos y atender las problemáticas que se pretenden resolver.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la realización de intervenciones y el cumplimiento de los objetivos, en el marco del FONDEN, debido a que se identificaron deficiencias.

Con la finalidad de verificar en qué medida el INAH con las intervenciones realizadas en 2019, en el marco del FONDEN, garantizó que los bienes culturales afectados preservaron sus características y valores patrimoniales, mediante los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al instituto los indicadores definidos para medir esa preservación en los bienes culturales intervenidos; la metodología o el mecanismo utilizado para recabar la información correspondiente y la evidencia documental al respecto.

Al respecto, la entidad no comprobó, para 2019, contar con indicadores de desempeño, metodología o mecanismos utilizados para medir la contribución en la preservación de las características y valores patrimoniales de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, sin que comprobara las causas de esas deficiencias, por lo que no aseguró contar con un parámetro de medición de lo que pretendía lograr en 2019.

Además, debido a que el instituto no acreditó contar con una metodología y mecanismos para la evaluación e identificación de las afectaciones; con criterios e indicadores para la gestión de las intervenciones; con instrumentos para su supervisión, ni con la documentación que comprobara la ejecución de las 134 intervención que reportó que realizó en 2019, como se presentó en los resultados números 1 al 7 del presente informe, no evidenció contar con documentación sobre su contribución en la preservación de los monumentos y zonas de monumentos dañados.

**(A efecto de no duplicar las recomendaciones de desempeño 001 a 016, relativas a la falta de acreditación de la metodología y los mecanismos para la evaluación e identificación de las afectaciones; de los criterios e indicadores para la gestión de las intervenciones; de los instrumentos para su supervisión, y de documentación que comprobara la ejecución de las**

**134 intervención que reportó que realizó en 2019, éstas se reportaron en los resultados números 1 al 7 del presente informe).**

Lo anterior, constituyó un riesgo en la rendición de cuentas del FONDEN, ya que el INAH no podrá reportar información confiable y sustentada, para 2019, sobre la operación del fondo y su contribución en la atención de su objetivo, así como en el problema público que pretende resolver.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación, en 2019, de la contribución en la preservación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto remitió una nota informativa, el registro fotográfico de los 134 bienes culturales que reportó que atendió en 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativas, el instituto informó que “con el propósito de preservar las características de los monumentos históricos y arqueológicos tal como se encontraban antes de los sismos de septiembre de 2007, el instituto tiene la facultad de aprobar no sólo los proyectos que se elaboren para el resarcimiento de daños, sino darles seguimiento a los trabajos que se realicen a través de la supervisión para que las intervenciones garanticen la preservación de sus valores patrimoniales, así como el empleo de los materiales adecuados para su conservación [...]” y con la revisión del registro fotográfico y el informe anual físico financiero por obra de 2019, se identificó que, reportó avances físicos y financieros de las 134 intervenciones que señaló que realizó en 2019, en siete de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones por los sismos de 2017; sin embargo, no comprobó que esos documentos se establecieron indicadores de desempeño, una metodología o mecanismos para medir la preservación de las características y valores patrimoniales de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

**2019-5-48D00-07-0269-07-017 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia implemente los indicadores de desempeño, así como la metodología o el mecanismo para evaluar que los bienes culturales atendidos, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, preserven sus características y valores patrimoniales, a fin de contar con información que permita medir su contribución en la atención del objetivo del fondo, así como del problema público que pretende resolver y, sirva como soporte de los registros reportados por la entidad en sus diversos documentos de transparencia y rendición de cuentas, de conformidad con el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el anexo XV, numeral 6, párrafo tercero, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 9. *Economía de los recursos del Fideicomiso FONDEN*

Administrar los recursos del fondo con eficiencia, eficacia y transparencia, conforme a los mandatos establecidos en la normativa presupuestaria, permite asegurar que los apoyos se entreguen, con base en una calendarización de su ejecución; que sean oportunos para atender a los bienes culturales objetivo, y garantizar la confiabilidad entre los registros internos de los entes y lo reportado en los documentos de rendición de cuentas.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la administración de los recursos del FONDEN, ya que el instituto no demostró que realizó el ejercicio conforme a la normativa aplicable en 2019.

Con la finalidad de verificar el ejercicio de los recursos realizado por el INAH en 2019, mediante el Fideicomiso FONDEN, para la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos dañados por los sismos de 2017, con los oficios números OAED/DGADPP/097/2020 del 20 de febrero de 2020 y DGADPP/178/2020 del 7 de julio de 2020, se solicitó al instituto la base de datos del presupuesto autorizado y ejercido, así como la evidencia documental al respecto; las bases de datos y la evidencia documental sobre los programas de obras y acciones, y los calendarios de ejecución, así como la evidencia documental de su envío a la Dirección General del FONDEN.

Con los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020 y 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y, derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto proporcionó los oficios de notificación de los recursos autorizados para la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017; las constancias de acuerdos de la Tercera Sesión Extraordinaria realizada por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN, y la base de datos "RELACIÓN INMUEBLES A 2019".

Se identificó que, para la atención de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, se autorizaron, en febrero de 2018, 2,637,607.3 miles de pesos al INAH, mediante el Fideicomiso FONDEN, pero el instituto no comprobó contar con la información sobre las intervenciones autorizadas y el monto nominal aprobado, como se detalló en el resultado número 5 del presente informe, por lo que no aseguró que contó con información y documentación adecuadas para garantizar que los recursos del fondo se utilizaron para ejecutar intervenciones dirigidas a atender a los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 012, respecto de la falta de identificación nominal de las intervenciones y recursos autorizados, ésta se reportó únicamente en el resultado número 5 “Solicitud y autorización de recursos” del presente informe).**

La entidad reportó que, en 2019, ejerció 117,566.4 miles de pesos (4.5%) de los 2,637,607.3 miles de pesos (100.0%) autorizados, como se detalla en el cuadro siguiente:

INTERVENCIONES Y RECURSOS AUTORIZADOS Y EJERCIDOS, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2019  
(Miles de pesos)

Entidades federativas	Autorizado <sup>1/</sup>		Ejercido		Diferencia	
	Intervenciones <sup>2/</sup> (b)	Montos <sup>3/</sup> (c)	Intervenciones (d)	Montos (e)	Intervenciones (f)=d-b	Montos (g)=e-c
Total	n.d.	2,637,607.3	134	117,566.4	n.c.	(2,520,040.9)
1. Puebla	n.d.	547,425.7	7	1,287.7	n.c.	(546,138.0)
2. Oaxaca	n.d.	467,995.9	55	85,875.7	n.c.	(382,120.20)
3. Chiapas	n.d.	441,743.5	12	3,334.7	n.c.	(438,408.8)
4. Morelos	n.d.	349,200.1	26	9,850.8	n.c.	(339,349.3)
5. Ciudad de México	n.d.	314,096.2	7	2,760.4	n.c.	(311,335.8)
6. Guerrero	n.d.	196,661.0	1	0.0	n.c.	(196,661.0)
7. Tlaxcala	n.d.	174,995.3	24	14,298.6	n.c.	(160,696.70)
8. Estado de México	n.d.	145,489.6	2	158.3	n.c.	(145,331.3)

Fuente: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por el INAH, mediante los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020, 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y 401.12C-2020/DPRO/220 del 15 de septiembre de 2020.

<sup>1/</sup> Considera los recursos solicitados por concepto de apoyos parciales inmediatos, gastos de operación y supervisión de obras.

<sup>2/</sup> En los recursos autorizados no se especifica el monto asignado por intervención a realizar.

<sup>3/</sup> La tabla está ordenada de mayor a menor tomando como base el total de bienes culturales dañados.

n.d.: no disponible.

n.c.: no cuantificable.

Los 117,566.4 miles de pesos reportados como ejercidos, en 2019, por el INAH, significaron una diferencia de 2,520,040.9 miles de pesos del presupuesto autorizado al ente (2,637,607.3 miles de pesos), sin que justificara las causas del por qué sólo ejerció el 4.5% del presupuesto, ni acreditara la erogación por intervención, y tampoco proporcionara la documentación que sustentara esa ministración; además, no comprobó contar con una calendarización para la ejecución de los recursos y las intervenciones que sirviera como una base para el control en la aplicación del presupuesto, como se detalló en el resultado número 5 del presente informe, sin que justificara las causas de esas deficiencias, lo que denotó la necesidad de fortalecer la administración de los recursos con eficiencia, eficacia y transparencia, así como el riesgo de que la ejecución de los recursos se pudo no efectuar con base estimaciones de las fechas de ministración, ni que fue oportuno para la realización de las intervenciones en los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.

**(A efecto de no duplicar la recomendación de desempeño 012, respecto de la falta de una calendarización para la ejecución de los recursos y las intervenciones, ésta se reportó únicamente en el resultado número 5 “Solicitud y autorización de recursos” del presente informe).**

Lo anterior, constituyó un riesgo referente a la gestión de los recursos del fondo en 2019, así como en la rendición de cuentas, ya que la información reportada del ejercicio de los recursos pudo carecer de confiabilidad, debido a la discrepancia con los registros internos de la entidad y a la falta de mecanismos de control que regularan su ejecución.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación de la aplicación de 117,566.4 miles de pesos, en 2019, para la ejecución de las 134 intervenciones que el INAH reportó que hizo, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto remitió una nota informativa, los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y las bases de datos “Relación de inmuebles FONDEN 2019” y “Cuadro resumen ejercicio FONDEN 2019”.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativas, el instituto informó que “la diferencia con respecto a las acciones y recursos comprometidos para la primera autorización se recalendarizó con la aprobación del Comité Técnico del FONDEN [...] esa diferencia se encuentra en la cuenta del Fiduciario (BANOBRAS) y no será puesta a disposición del instituto hasta que no se finiquite el ejercicio de la primera” y con la revisión de los informes de avance y estimación de obras de 2019 y las bases de datos “Relación de inmuebles FONDEN 2019” y “Cuadro resumen ejercicio FONDEN 2019”, se identificó que, reportó los avances financieros y el registro de los recursos erogados en las 134 intervenciones que señaló que realizó, en 2019, en siete de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones por los sismos de 2017; sin embargo, no comprobó que en esos documentos se estableciera la evidencia documental de la ministración por cada una de las 134 intervenciones que registró que hizo en 2019, por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/472/2020 del 16 de octubre de 2020 dirigido al Órgano Interno de Control con motivo de los hallazgos de auditoría, en términos de lo establecido en el artículo 7, fracción I, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-018 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia acredite la erogación por intervención y la evidencia documental de la ministración de 117,566.4 miles de pesos en 2019, en el marco del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de garantizar que la administración de los recursos se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, y que se corresponda con los registros internos del instituto y con lo reportado en los documentos de rendición de cuentas, de conformidad con los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad



Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; el numeral 31, párrafo segundo, y el anexo XVII, fracción I, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-019 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia instrumente un sistema de control programático y presupuestario para registrar y administrar los recursos del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, a fin de garantizar que su erogación se realice con base en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia, y que se corresponda con los registros internos del instituto y con lo reportado en los documentos de rendición de cuentas, de conformidad con los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el numeral 31, párrafo segundo, y el anexo XVII, fracción I, de los Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, y el artículo segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **10.** *Rendición de cuentas del FONDEN*

Reportar en la Cuenta Pública la realización de las intervenciones, conforme a la normativa de operación, permite registrar la atención de los bienes, de acuerdo con las necesidades de la población objetivo, así como el avance en la atención de los problemas públicos que se pretenden resolver.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INAH requiere fortalecer los mecanismos de control documental sobre la realización de intervenciones de los bienes culturales afectados, en el marco del FONDEN, ya que no demostró que realizó una rendición de cuentas conforme a la normativa aplicable en 2019.

Con la finalidad de verificar la suficiencia de información del INAH, para determinar en qué medida las intervenciones realizadas en 2019, mediante el FONDEN, contribuyeron en la atención del problema público referente a la falta de preservación de las características y valores patrimoniales de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, se analizaron el Proyecto del PEF, el PEF y la Cuenta Pública de 2019, así como la información proporcionada por la entidad, mediante los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020 y 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020, así como de la entregada derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, con el oficio número

401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020. Con su revisión, se identificó lo siguiente:

## RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FIDEICOMISO FONDEN POR PARTE DEL INAH, 2019

Proyecto del PEF 2019	PEF 2019	Cuenta Pública 2019
Problema Público: falta de preservación de las características y valores patrimoniales de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017.		
Exposición de motivos	Estrategia Programática	Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programático
<ul style="list-style-type: none"> <li>Dada la alta probabilidad de ocurrencia de fenómenos naturales perturbadores de distinta índole en el país, y las graves consecuencias económicas y sociales que los mismos pueden ocasionar, se consideran asignaciones para atender los desastres.</li> <li>El FONDEN tienen como una función esencial el proveer de recursos en caso de contingencia para aminorar sus consecuencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Fondo de Desastres Naturales, es un instrumento de coordinación intergubernamental e interinstitucional que tiene por objeto ejecutar acciones, autorizar y aplicar recursos para mitigar los efectos que produzca un fenómeno natural perturbador, que permitan apoyar a las entidades federativas, así como a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuando los daños ocasionados superen su capacidad financiera y operativa de respuesta en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó que, mediante el Fideicomiso Fondo de Desastres Naturales se asignaron 14,675.5 millones de pesos, de los cuales 12,753.8 millones de pesos fueron para obras y acciones de reconstrucción para la infraestructura pública, entre otros, para atender los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos afectados por fenómenos naturales perturbadores de 2017.</li> </ul>
	<p>Constancias de acuerdos de la Tercera Sesión Extraordinaria realizada por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN</p>	<p>Información reportada por el INAH a la ASF</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN le autorizó, en febrero de 2018, 2,637,607.3 miles de pesos al INAH para la atención de bienes culturales afectados por los sismos de 2017, pero no comprobó contar con la información sobre las intervenciones autorizadas y el monto nominal aprobado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La entidad no comprobó contar con indicadores de desempeño para medir las intervenciones que realizaría en 2019, ni que contó con la evidencia documental de las 134 intervenciones de restauración que informó que realizó.</li> <li>El ente registró que ejerció 117,566.4 miles de pesos a 2019, que significaron una diferencia de 2,520,040.9 miles de pesos del presupuesto autorizado al ente (2,637,607.3 miles de pesos), sin que justificara las causas del por qué sólo ejerció el 4.5% del presupuesto, ni acreditara la erogación por intervención, y tampoco proporcionara la documentación que sustente esa ministración; además, no comprobó contar con una calendarización para la ejecución de los recursos y las intervenciones que sirviera como una base para el control en la aplicación del presupuesto.</li> </ul>

Fuente: elaborado por la ASF, con base en el Proyecto del PEF de 2019; en el PEF de 2019; en la Cuenta Pública 2019, y en la información proporcionada por el INAH, mediante los oficios números 064 del 13 de marzo de 2020, 401.10C.3-2020.1/147 del 3 de agosto de 2020 y 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020.

Para 2019, el INAH no acreditó que rindió cuentas sobre los avances en la atención del problema público que pretendía atender, en el marco del FONDEN, referente a la falta de preservación de las características y valores patrimoniales de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, debido a que en la exposición de motivos del PPEF y en el PEF no precisó éste; no definió indicadores para valorar el objetivo del fondo y su contribución en la atención del fenómeno problemático, y aun cuando reportó que realizó 134 intervenciones para la atención de esos bienes culturales, no justificó la evidencia documental de ese resultado; además, pese a que el ente registró que ejerció 117,566.4 miles de pesos en 2019, no comprobó la erogación por intervención, ni la documentación que sustente esa ministración; tampoco evidenció contar con una calendarización para la ejecución de los recursos y las intervenciones que sirviera como una base para el control en la aplicación del presupuesto, por lo que no aseguró que administró los recursos del fondo, con eficiencia, eficacia y transparencia, por lo que no aseguró que generó y utilizó información relevante y de calidad, que contribuya al logro del objetivo del fondo, así como su contribución en la atención del problema público que pretendía atender.

Lo anterior, constituyó un riesgo en la transparencia y en la rendición de cuentas de la gestión del FONDEN en 2019, ya que el INAH no generó información sobre su contribución en la atención del problema público que pretendía atender, ni que la información reportada sirva para la toma de decisiones, que puedan incidir en la operación del fondo en los siguientes ejercicios fiscales.

Análisis de la información y documentación proporcionada por el INAH, derivado de la presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

Respecto de la observación relativa a la falta de acreditación de la rendición de cuentas sobre los avances en la atención del problema público que pretendía atender el INAH con la operación del FONDEN en 2019, con el oficio número 401.12C.7-2020/DPRO/2020 del 15 de septiembre de 2020, el instituto remitió una nota informativa, los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, mediante la nota informativas, el instituto informó que “con el propósito de preservar las características de los monumentos históricos y arqueológicos tal como se encontraban antes de los sismos de septiembre de 2007, el instituto tiene la facultad de aprobar no sólo los proyectos que se elaboren para el resarcimiento de daños, sino darles seguimiento a los trabajos que se realicen a través de la supervisión para que las intervenciones garanticen la preservación de sus valores patrimoniales, así como el empleo de los materiales adecuados para su conservación [...]” y con la revisión de los informes trimestrales del fondo para 2019, los informes de avance y estimación de obras de 2019 y el informe anual físico financiero por obra de 2019., se identificó que, reportó los avances físicos y financieros de las 134 intervenciones que señaló que realizó, en 2019, en siete de las ocho entidades federativas que presentaron afectaciones por los sismos de 2017; sin embargo, no comprobó que en esos documentos se definieron y

utilizaron indicadores de desempeño, una metodología o mecanismos para medir el avance en la atención del problema público que pretendía resolver referente a la preservación de las características y valores patrimoniales de los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

#### 2019-5-48D00-07-0269-07-020 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia incluya, en las Cuentas Públicas de ejercicios subsecuentes, la información sobre el cumplimiento del objetivo del Fondo de Desastres Naturales o del instrumento que se diseñe para la atención de desastres, y de su contribución en la atención del problema público que pretende atender, a fin de contar con información que se utilice como medio en la toma de decisiones, que puedan incidir en la operación del fondo, de conformidad con los artículos 1, párrafo segundo, y 4, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y segundo, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

En 2019, el INAH, en el marco del FONDEN, reportó, en sus registros internos, que ejerció 117,566.4 miles de pesos para la ejecución de 134 intervenciones destinadas a la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, pero al carecer de la evidencia documental de ese hecho, le impidió acreditar que existieron avances en la preservación de sus características y valores patrimoniales, a fin de que los 126 millones de personas que el Consejo Nacional de Población (CONAPO) calculó que habitaban el país, en 2019, tuvieran acceso a esos bienes y al disfrute de la cultura, conforme a lo mandado por la Carta Magna.

#### ***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 Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, 10 generaron:

20 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 6 irregularidad(es) detectada(s).

### **Dictamen**

El presente se emite el 15 de septiembre de 2020, 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 los recursos económicos otorgados, mediante el Fondo de Desastres Naturales, contribuyeron a la atención de la infraestructura del sector cultura afectada por los sismos de septiembre de 2017. Se aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

De conformidad con la SSPC, en el periodo de 2000 a 2018, los fenómenos naturales perturbadores en México ocasionaron, en promedio anual, 190 defunciones y un costo de 2,357.0 millones de dólares, afectando principalmente a la población vulnerable, ya que el 48.8% de los municipios declarados en desastre presentó índices de alta marginación.<sup>16/</sup>

Además, en el PND 2019-2024 se señala que, en septiembre de 2017 y febrero de 2018, ocurrieron sismos que afectaron a 12 entidades federativas del país,<sup>17/</sup> en las que se identificó un inventario de 2,340 bienes culturales dañados.<sup>18/</sup> El Gobierno Federal reconoció que la existencia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017 sin consolidar, reestructurar o reconstruir puede originar la falta de preservación de sus características y valores patrimoniales.<sup>19/</sup>

Para atender esa problemática, en 2019, el INAH, en el marco del FONDEN, debía otorgar recursos dirigidos a la ejecución de intervenciones en los monumentos y zonas de monumentos afectados por los sismos de 2017 para consolidarlos, reestructurarlos o reconstruirlos, a fin de contribuir a preservar sus características y valores patrimoniales.<sup>20/</sup> Para el logro de ello, le correspondía evaluar e identificar las afectaciones; gestionar los recursos para la realización de las intervenciones, así como efectuar la supervisión correspondiente. El instituto reportó, en sus registros internos, que ejerció 117,566.4 miles

---

<sup>16/</sup> Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Los Desastres en México: impacto social y económico.

<sup>17/</sup> Las 12 entidades federativas afectadas fueron: 1. Chiapas, 2. Ciudad de México, 3. Guerrero, 4. Hidalgo, 5. México, 6. Michoacán, 7. Morelos, 8. Oaxaca, 9. Puebla, 10. Tabasco, 11. Tlaxcala y 12 Veracruz.

<sup>18/</sup> Secretaría de Cultura, Sismos y Patrimonio Cultural.

<sup>19/</sup> Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales y Sismos y Patrimonio Cultural de la Secretaría de Cultura.

<sup>20/</sup> Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicados el 31 de enero de 2011.

de pesos, el 4.5% del presupuesto total autorizado por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN (2,637,607.3 miles de pesos).<sup>21/</sup>

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2019, aun cuando el INAH reportó que erogó 117,566.4 miles de pesos para realizar 134 intervenciones, mediante el FONDEN, dirigidos a la consolidación, reestructuración y reconstrucción de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, no acreditó contar con una metodología y mecanismos para la evaluación e identificación de las afectaciones; con criterios e indicadores para la gestión de las intervenciones; con instrumentos para su supervisión; ni con la documentación que comprobara la ejecución de esas acciones, por lo que no sustentó el avance en la atención de los bienes culturales dañados, ni su contribución en la preservación de sus características y valores patrimoniales, como se detalla a continuación:

- En la evaluación e identificación de afectaciones, no acreditó, a 2019, la integración del subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y la organización de las brigadas técnicas con personal capacitado; tampoco comprobó, a ese año, la elaboración del inventario de cuantificación preliminar de daños y del censo del patrimonio cultural afectados, ni la metodología y el instrumento utilizados para realizar la clasificación de los bienes culturales afectado, con base en los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y valor social que le ordenaba la normativa que regula la operación del fondo.
- En la gestión de intervenciones, el instituto reportó, a 2019, que 1,222 bienes culturales fueron afectados por los sismos de 2017, de los cuales el 1.1% (13) son museos o centros culturales, que no se corresponden con su ámbito de competencia referente a monumentos y zonas de monumentos arqueológicos y artísticos; asimismo, registró que para la atención de esos 1,222 bienes se realizarían 1,252 intervenciones de restauración, pero ese tipo de intervención no se correspondió con los establecidos en la normativa que regula la operación del fondo que se refieren a la consolidación, reestructuración y reconstrucción, ni justificó por qué ejecutaría más intervenciones que bienes dañados.

Para la ejecución de las 1,252 intervenciones, el INAH solicitó, de octubre de 2017 a febrero de 2018, 6,219,184.4 miles de pesos a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), de los cuales fueron autorizados, en febrero de 2018, 2,637,607.3 miles de pesos (42.4%) por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN, sin que acreditara nominalmente las intervenciones aprobadas, ni que hasta 2019, ese comité le aprobara más recursos, debido a que le informó al instituto que le aprobaría los recursos restantes una vez que

---

<sup>21/</sup> En el artículo 3 del Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales se precisa que el FONDEN se integra por los siguientes instrumentos: I) El Fondo Revolvente FONDEN, a cargo de la Secretaría de Gobernación; II) El Programa Fondo de Desastres Naturales del Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, y III) El Fideicomiso FONDEN.

notifique la conclusión de las intervenciones y el ejercicio de los recursos previamente asignados.

La entidad registró que ejerció 117,566.4 miles de pesos en 2019, para realizar 134 intervenciones, pero no comprobó la evidencia documental al respecto, ni que contó con indicadores de desempeño que sirvieran como un parámetro de medición de lo que pretendía lograr en ese año.

- En la supervisión de las intervenciones, el instituto reportó que, en 2019, supervisó las 134 intervenciones para atender los bienes culturales afectados por los sismos de 2017, en el marco del FONDEN, pero no acreditó la evidencia de ese resultado, ni que contó con un mecanismo o metodología que documentara el diseño de un instrumento de control.

En opinión de la ASF, en 2019, el INAH no sustentó en qué medida, en el marco del FONDEN, avanzó en la atención de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, ya que no comprobó contar con el inventario y el censo para identificar los bienes culturales dañados, ni la documentación de las intervenciones autorizadas por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN; además, aun cuando la entidad reportó la erogación de 117,566.4 miles de pesos para la ejecución de 134 intervenciones en 2019, no demostró la evidencia documental de ese hecho, ni de su supervisión, por lo que careció de elementos probatorios para evidenciar que consolidó, reestructuró o reconstruyó esos inmuebles, a fin de preservar sus características y valores patrimoniales. Lo anterior, denotó debilidades y deficiencias del instituto para actuar de forma posterior a un desastre natural e incidir en la atención de los bienes culturales afectados, en el ámbito de su competencia, a fin de que la población vuelva a acceder a su disfrute.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño emitidas, el INAH estará en posibilidad de modificar y reorientar la ejecución de las intervenciones, en el marco del FONDEN, a fin de garantizar que la evaluación e identificación de afectaciones, la gestión de intervenciones y su supervisión, permitan consolidar, reestructurar y reconstruir los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, a fin de contribuir a preservar sus características y valores patrimoniales.

***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. Verificar que, a 2019, se integró el subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, y que se organizaron las brigadas técnicas con personal capacitado para la identificación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
2. Comprobar que, a 2019, se elaboró el inventario y cuantificación preliminar de daños, con base en los dictámenes técnicos realizados con motivo de los daños a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
3. Constatar que, a 2019, se integró el censo del patrimonio cultural afectado por los sismos de 2017, con base en las inspecciones y dictámenes técnicos, y que se definieron las prioridades de atención para los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, mediante los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y valor social.
4. Verificar que, a 2019, se elaboró el diagnóstico definitivo de obras y acciones, y que se establecieron los tipos de intervención a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
5. Comprobar que, a 2019, se solicitaron y autorizaron los recursos, en el marco del FONDEN, para atender los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
6. Constatar que, en 2019, el INAH ejecutó las intervenciones a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017, y que contó con indicadores de desempeño para medir su avance.
7. Verificar que, en 2019, el INAH contó con mecanismos y supervisó las intervenciones a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.

8. Comprobar en qué medida el INAH con las intervenciones que ejecutó en 2019, mediante el FONDEN, contribuyó en preservar las características y valores patrimoniales de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
9. Constatar que, en 2019, el INAH aplicó los recursos autorizados por el Comité Técnico del Fideicomiso FONDEN para la ejecución de las intervenciones a los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos afectados por los sismos de 2017.
10. Verificar que, para 2019, el INAH rindió cuentas, en el marco del FONDEN, a fin de demostrar su contribución en la atención del problema público que pretendía resolver.

#### *Áreas Revisadas*

Las coordinaciones nacionales de Conservación al Patrimonio Cultural, de Monumentos Históricos y de Arqueología del INAH.

#### *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: artículo 134, párrafo primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo segundo, y 27, párrafo segundo.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.
4. Ley General de Responsabilidades Administrativas: 7, fracciones I y VI.
5. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, principio 13.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, artículos 12, fracción I, y 15, párrafo cuarto, y Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, numerales 9, fracción III, 20, y 31, párrafo segundo, anexo XV, numerales 3, párrafo segundo, 4, párrafo tercero, 5, párrafos primero, segundo y cuarto, 6, párrafos segundo, tercero y cuarto, 7, párrafo segundo, y anexo XVII, fracción I.

*Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones*

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.