

Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura

Reconstrucción de Monumentos Artísticos Afectados por los Sismos de 2017

Auditoría de Desempeño: 2019-5-48E00-07-0271-2020

271-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 las gestiones del INBA contribuyeron a la atención de la infraestructura afectada en el sector cultura 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 revisión correspondió al ejercicio fiscal 2019 y abarcó las gestiones realizadas por el INBAL en la solicitud de recursos al FONDEN para la atención de las afectaciones de los bienes artísticos por los sismos de septiembre de 2017, por medio de la conformación del subcomité de daños; la evaluación y la clasificación de los daños; la dictaminación y la gestión de los recursos para resarcir las afectaciones; el control de la reconstrucción y el seguimiento en la ejecución de las obras destinadas a consolidar, reestructurar o reconstruir los bienes artísticos, así como la contribución en la preservación de los bienes con sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico; además, su contribución a la etapa de reconstrucción de la Gestión Integral de Riesgos, la aplicación de los recursos con base en los criterios de economía y rendición de cuentas.

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

Antecedentes

La Gestión Integral de Riesgos 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 México, tras los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 se inició la institucionalización de una política que articulara y sistematizara la respuesta a las situaciones de desastre, para lo cual el Gobierno Federal tuvo que reordenar sus prioridades, movilizar recursos económicos e implementar procesos formales para prevenir y atender las afectaciones provocadas por eventos imprevistos que afectarían a la población y a la infraestructura pública, sobre todo en materia de rehabilitación y reconstrucción de los daños; asimismo, derivado de dichos sismos, se creó el Sistema Nacional de Protección Civil para prevenir daños por desastres naturales.

En 1996, se creó el Fondo para Desastres Naturales (FONDEN) como un programa presupuestario dentro del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación, su operacionalización ocurrió en el marco de la estrategia nacional de gestión integral del riesgo con el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre.

En 1999, se publicaron las Reglas de Operación del FONDEN con el objetivo de transparentar el otorgamiento de los apoyos, por lo que los recursos fueron administrados y entregados por medio de la figura del fideicomiso. Desde la instauración del FONDEN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha fungido como fideicomitente, mientras que el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS) es la instancia fiduciaria.

Con respecto a la normativa del FONDEN, ésta en un principio no especificaba los procedimientos de atención para la reconstrucción de los bienes culturales dañados por fenómenos naturales, por lo que en 2011 se integró el Anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. En el anexo referido, se establecieron los procesos de evaluación y cuantificación de daños a monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como la elaboración de los programas resultantes para la consolidación, reestructuración o reconstrucción de éstos, por medio de la presentación de la solicitud de recursos con cargo al FONDEN y con ello, poder revertir los daños causados por los fenómenos naturales.

En 2017, México registró dos sismos que provocaron afectaciones al patrimonio cultural; el primero fue el 7 de septiembre de 2017 con una intensidad de 8.2 grados en la escala de Richter y epicentro en el Golfo de Tehuantepec; el segundo se presentó 12 días después (19 de septiembre) en la frontera de los estados de Puebla y Morelos con una magnitud 7.1 grados dichos fenómenos afectaron edificios culturales, históricos, arqueológicos y artísticos de Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de México.

Ante tales afectaciones se realizó la identificación y el diagnóstico de daños; sin embargo, los documentos de rendición de cuentas fueron inconsistentes, ya que en el Informe de Avance

y Resultados 2018 de la Secretaría de Cultura se reportó la afectación de 2,404 inmuebles históricos y monumentos; en el Sexto Informe de Labores (2018) se señaló que fueron dañados 2,221 inmuebles patrimoniales; asimismo, en el registro del “Patrimonio Histórico Dañado” publicado en la página electrónica “Fuerza México”, se registraron 2,694 bienes dañados, finalmente en el sitio electrónico del INAH “Estamos Recuperando Nuestro Patrimonio Cultural” se señalaron las afectaciones a 2,340 bienes, pasando a ser éste último número oficial de daños en materia de patrimonio cultural; sin que se definiera el número de bienes artísticos afectados.

Con la información remitida por el INBAL se identificaron ocho inmuebles afectados,^{1/} susceptibles de ser atendidos con el FONDEN, de los cuales a 2019 se señaló como único beneficiario al Museo Nacional de Arte (MUNAL).

Con la revisión de la Cuenta Pública de los ejercicios fiscales 2017 a 2019, se identificó lo siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL Pp N001 "FONDO DE DESASTRES NATURALES" 2017-2019

(Miles de pesos)

Programa Presupuestario	2017	2018	2019	TMCA ^{1/}	Dif. ^{2/} %
N001 "Fondo de Desastres Naturales"	12,448,636.3	33,438,000.0	5,130,033.5	(35.8)	(84.7)

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación mediante el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, de la Cuenta Pública 2017 a 2019.

^{1/} TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

^{2/} Dif.: Diferencia porcentual entre los ejercicios fiscales 2019 y 2018.

Para 2019, en la Cuenta Pública no se identificó el monto específico en la atención de los monumentos artísticos.

Finalmente, con la revisión de cuentas públicas anteriores no se identificaron auditorías relacionadas con el Pp N001 “Fondo de Desastres Naturales”, en su contribución a la atención de los daños en los bienes culturales, ni auditorías llevadas a cabo al INBAL como responsable para gestionar las solicitudes de los recursos del FONDEN para restablecer el patrimonio cultural, específicamente el dañado por los sismos de 2017.

^{1/} Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 el INBAL señaló que el universo que es susceptible a la cobertura del Fondo Nacional de Desastres y por lo tanto la aplicación de los lineamientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", abarca bienes de propiedad nacional, federal o estatal/municipal, no aquellos de propiedad privada; sin embargo, debido a que no el instituto no remitió el registro desagregado por tipo de propiedad de los inmuebles declarados monumentos y no declarados, el grupo auditor realizó dicha identificación, tomando en cuenta los conceptos señalados por el instituto.

Resultados

1. Integración del subcomité de evaluación de daños

La integración del subcomité de daños permite examinar los resultados de las afectaciones ocasionadas por algún fenómeno natural a los bienes culturales, para facilitar la entrega de resultados al comité de evaluación de daños.

La evidencia que aportó el INBAL demostró que éste requiere incluir controles que le permitan asegurar y documentar su participación como integrante del subcomité de daños.

Con la finalidad de verificar que, a 2019, el instituto se aseguró de formar parte de los subcomités de evaluación de daños de las entidades federativas afectadas por sismos de septiembre de 2017, o en su caso, contó con mecanismos para delegar dichas tareas al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o a los centros INAH, a fin de examinar los resultados de los daños evaluados a presentar en la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños, la ASF mediante los oficios núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia pertinente que comprobará su participación o representación en cada una de las entidades federativas con reporte de daños y que se integraron en las declaratorias de desastre, el INBAL remitió la documentación siguiente:

Información	Comentario
Mediante nota informativa del 17 de enero de 2020, remitida por el INBAL, complementaria al oficio núm. SGA/653/2019 del 18 de diciembre de 2019, el Instituto señaló que, "actualmente el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura no cuenta con un representante ante el FONDEN, por lo que el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) ha actuado como coadyuvante de este Instituto".	El instituto señaló que, al carecer de representantes ante FONDEN, el INAH ha actuado como coadyuvante ante el FONDEN; no obstante, el INBAL no acreditó la conformación de los subcomités de daño de las 11 entidades federativas ^{2/} afectadas por los sismos de septiembre de 2017 ni los mecanismos mediante los que designó al instituto de antropología como su representante y, en su caso, que dicho personal contara con conocimientos en materia de bienes artísticos para examinar los resultados de los daños evaluados; asimismo, el INBAL no acreditó su validación y autorización de los resultados de evaluación de daños, a fin de presentarse ante el comité de evaluación de daños.
<p>Con el oficio SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, el INBAL señaló que, por la limitación de personal, presupuesto, incluyendo no contar con centros de trabajo en buenas condiciones, se adaptaron los procedimientos del Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, bajo las siguientes consideraciones establecidas por la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble (DACPAI) y realizando las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Sólo se realizaron llamadas telefónicas con las delegaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia en los estados y otras dependencias. Se recopiló información sobre los monumentos artísticos. Se realizó un diagnóstico somero en dos actividades; una visita al sitio para obtener imágenes y realizar un documento con información de lo que se percibió en sitio denominado: 38 monumentos artísticos declarados en la ciudad de México, (8 de ellos con daños mínimos), 14 en el interior de la república, (sin daños). A continuación, se integró la información en una base de datos, con los siguientes datos, para conformar una base de datos: número consecutivo; delegación (hoy Alcaldía); ciudad; nombre del inmueble; régimen de propiedad; descripción; nivel de Afectación (leve, medio, grave); necesidades; presupuesto inmediato, e imagen. 	<p>Con el análisis de la información, se identificó que los procedimientos establecidos por la DACPAI no permiten verificar que el INBAL haya formado parte de los subcomités de daños de las entidades federativas afectadas o, en su caso haya solicitado apoyo al INAH.</p> <p>Si bien, el INBAL reconoció que se adaptaron los procedimientos del Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" bajo consideraciones establecidas por la DACPAI, no evidenció la autorización de dicha adaptación por personal facultado, ya que la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble no cuenta con dicha atribución.</p>
Con el oficio MEMO/SGA/058/2020 del 3 de agosto de 2020, el INBAL señaló que "en los archivos institucionales no se registran antecedentes o evidencia documental sobre la convocatoria de los Centros INAH de los estados de Chiapas, México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Ciudad de	El INBAL no acreditó haber participado en el subcomité de evaluación de daños por los sismos de 2017, tampoco solicitó apoyo de la Dirección General de Sitios y Monumentos del patrimonio cultural del INAH o peritos externos de universidades, colegios de arquitectos o de los

Información	Comentario
<p>México, ni de otra forma en que el INBAL participó en la integración de los subcomités de las entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre de 2017[...].^{1/}</p> <p>El instituto señaló que, en 2017, mantuvo contacto telefónico con las entidades federativas afectadas, particularmente con los centros INAH, recopilando información sobre las afectaciones; sin embargo, señala que no cuenta con evidencia documental al respecto.</p>	<p>Centros INAH en las entidades afectadas para la evaluación de daños de los inmuebles, el dictamen técnico y tareas afines por lo que no acreditó que con las actividades realizadas haya validado y autorizado los resultados de evaluación de daños de los monumentos artísticos.</p>

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información remitida con la nota informativa del 17 de enero de 2020, en respuesta al oficio DGADPP/775/2019 del 29 de noviembre de 2019 y los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

^{1/} Oaxaca, Puebla, Estado de México, Tlaxcala, Chiapas, Morelos, Guerrero, Ciudad de México, Hidalgo, Tabasco y Veracruz.

Con el análisis de la información remitida por el INBAL se determinó que éste no acreditó su participación como integrante del subcomité de daños de las 11 entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre de 2017, ni la evidencia que permitiera verificar que solicitó al INAH o a los Centros INAH fungir como su representante ante el comité de daños, así como para evaluar los inmuebles afectados, aun cuando su personal contara con conocimientos en materia de bienes artísticos; asimismo, el INBAL no acreditó la validación y la autorización de los resultados de evaluación de daños, a fin de presentarse al comité de evaluación de daños, lo que denota la falta de instrumentos para el adecuado análisis de los resultados de la evaluación de las afectaciones en bienes artísticos, la integración de las brigadas técnicas con personal capacitado y la posterior gestión de recursos ante el FONDEN.

2019-5-48E00-07-0271-07-001 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura implemente en su normativa interna controles y procedimientos para asegurar y documentar su participación como integrante en los subcomités de daños de las entidades federativas que sean afectadas en bienes artísticos, a causa de fenómenos naturales o, en su caso, que le permitan solicitar al Instituto Nacional de Antropología e Historia o al Centro INAH de la entidad para que sea su representante ante el comité de daños, así como para evaluar los inmuebles afectados, a fin de asegurar el correcto análisis, validación y autorización de los resultados de la valoración de los daños para su presentación al comité de evaluación de daños, la organización de brigadas técnicas con expertos y la posterior gestión de recursos al FONDEN, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Cuantificación preliminar, dictaminación técnica y priorización de las afectaciones

La cuantificación de los daños, dictaminación técnica y priorización de las afectaciones permiten la identificación de los bienes afectados, determinar la magnitud y características de los daños; así como la determinación para la realización de las obras o acciones preventivas de emergencia, lo cual será el resultado de la práctica de recorridos a todas las zonas donde se reporten daños.

La documentación proporcionada por el INBAL denotó que requiere diseñar instrumentos que le permitan asegurar su participación en el establecimiento de brigadas técnicas con personal calificado.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento por parte del INBAL en estos procesos, se realizó el análisis del resultado en tres apartados: a) Cuantificación preliminar, b) Dictámenes técnicos y c) Priorización de las afectaciones.

a) Cuantificación preliminar

A fin de verificar que a 2019, el INBAL se aseguró de realizar la cuantificación preliminar de las afectaciones, mediante la integración de brigadas con personal capacitado y especializado para realizar los recorridos en las comunidades de las 11 entidades federativas^{2/} reportadas con daños por los sismos de 2017, para la identificación de bienes afectados, además de si, en su caso solicitó recursos mediante la SC con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN para solventar los gastos derivados de los trabajos de evaluación de daños, con motivo de los sismos de 2017, la ASF mediante el oficio núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia documental pertinente.

Mediante los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL remitió la información siguiente:

Muebles	Inmuebles
<p>Con el oficio núm. CENCROPAM/SUB.EJE/0555/2020 del 9 de marzo de 2020, el instituto señaló que “mediante el CENCROPAM realizó entre el 20 de septiembre y el 15 de noviembre de 2017, la inspección ocular de 682 murales, ubicados en 76 sitios distintos en la Ciudad de México y los estados de México, Tlaxcala, Morelos, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, incluyendo 49 murales del acervo INBAL que se encuentran en instalaciones del propio Instituto y de la UNAM (Facultad de Derecho)” y que “se establecieron equipos de trabajo y rutas, realizando el registro de los deterioros detectados en una ficha técnica”, proporcionando 76 fichas técnicas.</p>	<p>Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, el INBAL reconoció que “dadas las limitaciones de personal, presupuesto, incluyendo el no contar con el centro de trabajo en buenas condiciones, se tuvieron que adaptar los lineamientos del Anexo XV. “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos”, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, bajo las consideraciones y realizando las acciones siguientes: “no se contó con presupuesto para salir a las entidades federativas por lo que sólo se realizaron llamadas telefónicas con las delegaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia en los estados y otras dependencias”; asimismo, el instituto informó que el día 25 de septiembre de 2017, una vez terminada la contingencia, se designó a siete personas para integrar equipos de dos, para dar seguimiento a los daños en los 38 inmuebles competencia del INBAL en la Ciudad de México.</p> <p>Con el oficio núm. MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL informó que “en los archivos institucionales no se registran antecedentes o evidencia documental de la coordinación con las autoridades estatales y municipales para organizar brigadas técnicas para llevar a cabo recorridos o inspecciones que son inherentes a esta actividad, con las entidades federativas afectadas por los sismos para identificar inmuebles patrimonio artístico afectados, verificar y evaluar los daños y dictar las primeras medidas preventivas de emergencia derivado de los sismos de 2017, respecto de las atribuciones del Anexo XV de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, único ordenamiento y aplicable”.</p>

^{2/} Oaxaca, Puebla, Estado de México, Tlaxcala, Chiapas, Morelos, Guerrero, Ciudad de México, Hidalgo, Tabasco y Veracruz.

Muebles	Inmuebles
	<p>Además, se indicó que “al no haber recorridos en las entidades federativas no hay evidencia de programación de recorridos” para la determinación de los daños.</p> <p>Para el caso de la Ciudad de México se programaron recorridos durante los meses de septiembre y octubre de 2017 en las colonias y alcaldías con la mayor densidad de inmuebles patrimonio artístico a nivel nacional.</p> <p>El instituto también señaló que “en los archivos institucionales no se registran antecedentes o evidencia documental en los que se especifique(n) el servidor público o los servidores públicos facultados, para modificaciones en el actuar del INBAL en la atención a los sismos de septiembre de 2017 respecto de las atribuciones del Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, único ordenamiento y aplicable” ni el registro de “algún documento u otra evidencia documental que establezca que los procedimientos fueran adaptados y autorizados para ser realizados por el INBAL para la atención de daños, ni del análisis donde se determinara que con dichas modificaciones se atendería la totalidad de atribuciones establecidas en el Anexo XV”.</p> <p>Asimismo, el instituto informó que “en las entidades federativas, se contaron cero inmuebles monumento artístico o que no cuente con declaratoria de monumento artístico o histórico y que se encuentren inscritos en el registro público de monumentos del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura o cuente con dictamen y estén en proceso de ser declarados monumentos o bien que la Entidad Federativa los tenga por inmuebles artísticos e históricos dañado por el sismo”.</p>

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información remitida mediante los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, CENCROPAM/SUB.EJE/0555/2020 del 9 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

Con el análisis se identificó que el INBAL reconoció que por limitaciones de personal y presupuesto adaptó los procedimientos del Anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos” realizó la comunicación con el INAH vía telefónica e informó de la conformación de equipos de dos personas para el seguimiento de daños de 38 inmuebles competencia del INBAL en la Ciudad de México, de la inspección ocular por parte del CENCROPAM de 682 murales, ubicados en 76 sitios distintos de siete entidades federativas; sin embargo, los procedimientos adaptados por el instituto no le permitieron asegurar que éste, o un representante designado, participó en la organización de las brigadas técnicas con personal capacitado para identificar los bienes artísticos con declaratoria de monumento y sin ella que fueron afectados, verificar y evaluar los daños y, en su caso, dictar las primeras medidas preventivas de emergencia.

Respecto de los inmuebles artísticos que no cuentan con declaratoria de monumento y que se encuentran inscritos en el registro público de monumentos del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura o cuente con dictamen y estén en proceso de ser declarados monumentos o bien que la Entidad Federativa los tenga por inmuebles artísticos, el instituto señaló que en las entidades federativas afectadas por los sismos de 2017 no se registró daño en este tipo de inmuebles; sin embargo, no acreditó el registro por entidad federativa afectada de dichos inmuebles, ni acreditó que dicho planteamiento haya sido resultado de recorridos realizados

por brigadas técnicas con personal capacitado para identificar los bienes afectados, verificar y evaluar los daños y dictar las primeras medidas preventivas de emergencia.

Además, aun cuando el instituto reconoció la limitación de recursos humanos y financieros para realizar los trabajos de evaluación de daños con motivo de los sismos de 2017, no evidenció haber agotado las acciones para su atención, pues no acreditó haber gestionado mediante la Secretaría de Cultura la solicitud de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar dichos gastos, lo que limitó la identificación de los bienes artísticos con declaratoria de monumento y de los inmuebles que no cuentan con ésta y que fueron afectados, además de la verificación y la evaluación de los daños y la dictaminación de medidas preventivas de emergencia.

b) Dictámenes técnicos

Con el propósito de verificar que con base en los resultados de la evaluación de los daños se elaboraron los dictámenes técnicos, en los que se integró la clasificación de prioridades respecto de los criterios de magnitud, de valor patrimonial y social, la Auditoría Superior de la Federación mediante los oficios núms. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia documental pertinente.

Al respecto, el INBAL remitió la información siguiente:

Muebles	Inmuebles
<p>Con el oficio núm. CENCROPAM/SUB.EJE/0555/2020 del 9 de marzo de 2020, se indicó que las acciones implementadas por el Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble (CENCROPAM) no se realizaron con estricto apego al Anexo XV del citado anexo.</p> <p>Asimismo, el Instituto señaló que el CENCROPAM “está facultado para emitir una opinión técnica sobre los procedimientos a aplicar para la conservación y restauración de las obras a partir de un fenómeno”; además, señaló que “el personal cuenta con la experiencia y los conocimientos de la técnica y el comportamiento de los materiales constitutivos de las obras para poder determinar en una revisión ocular la naturaleza de los deterioros”.</p>	<p>Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, el INBAL señaló que, por limitaciones de personal, presupuesto, incluyendo el no contar con el centro de trabajo en buenas condiciones, se adaptaron los procedimientos del Anexo XV Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales”.</p> <p>Asimismo, señaló que “se estableció un criterio, determinado por la Dirección de Arquitectura y Conservación Del Patrimonio Artístico Inmueble (DACPAI) en virtud de la experiencia en actividades relacionadas con las visitas técnicas y otras actividades inherentes a sus funciones. Un criterio fácil de aplicar por el personal y por las características de los inmuebles”.</p> <p>Si bien, el INBAL señaló que todos los monumentos artísticos sufrieron daños mínimos o leves, la ASF identificó en la información remitida por el instituto que 5 inmuebles se clasificaron en la categoría de daño “medio”.</p>

Con el análisis de la documentación remitida por el INBAL se determinó que, si bien, reconoció que por limitaciones de personal y recursos se adaptaron los procedimientos del Anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos” estableciendo criterios para las visitas técnicas y otras actividades inherentes a sus funciones en materia de inmuebles, así como

que en relación con los bienes muebles el CENCROPAM “está facultado para emitir una opinión técnica sobre los procedimientos a aplicar para la conservación y restauración de las obras a partir de un fenómeno”, los criterios establecidos por el INBAL no le permitieron documentar la elaboración de los dictámenes técnicos que integraran la clasificación de prioridades respecto de los criterios de magnitud, de valor patrimonial y social, limitando la oportuna gestión de los recursos para la realización de las primeras medidas preventivas de emergencia, lo que implica que, en su caso, no se realicen los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural.

c) Establecimiento de las medidas preventivas de emergencia

A fin de verificar que, con base en la estimación, priorización de las afectaciones y cuantificación de los daños supervisadas por el INBAL, éste decidió gestionar la solicitud de Apoyos Parciales Inmediatos con cargo al FONDEN para ejecutar las acciones emergentes en los monumentos artísticos que lo requirieron, mediante el oficio núm. DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, se solicitó al Instituto la evidencia documental pertinente.

Mediante el oficio núm. MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL señaló que “Para determinar la necesidad de solicitar los recursos de los Apoyos Parciales Inmediatos (API), [...] una vez definidos los alcances de actuación y realizada la recopilación de información, su integración y sistematización. Se determinó generar los expedientes (digitales) de cuatro inmuebles conforme a lo indicado por la entonces Dirección de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural (DGSMPC) de la Secretaría de Cultura para solicitud de los Apoyos Parciales Inmediatos”. Dichos Inmuebles correspondieron al MUNAL; CENCROPAM, Cine Ópera y Ex-Teresa Arte Actual. Al respecto, el INBAL remitió las carpetas digitales y con base en la información presentada se identificó lo siguiente:

NÚMERO DE SOLICITUD DE APOYOS PARCIALES INMEDIATOS PARA LA ATENCIÓN DE LOS DAÑOS DERIVADOS DE LOS SISMOS DE 2017

Núm.	Entidad	Monumentos Artísticos		Nivel de afectación	Solicitudes	Monto solicitado (pesos)	Monto aprobado	Acciones preventivas realizadas
		Mueble	Inmueble					
1	Chiapas	0	1	n.d	0	0.00	n.a	n.d
2	Estado de México	0	1	n.d	0	0.00	n.a	n.d
3	Ciudad de México	0	MUNAL	Medio	1	1,942,696.67	0.00	Limpieza
			CENCROPAM	n.d	1	80,000.00	0.00	Apuntalamiento de un arco.
			Cine Ópera	n.d	1	1,250,000.00	0.00	n.d
			Exteresa Arte Actual	n.d	1	93,000.00	0.00	Limpieza
4	Guerrero	0	0	n.a	0	0.00	n.a	n.d
5	Hidalgo	0	1	n.d	0	0.00	n.a	n.d
6	Michoacán	0	0	n.a	0	0.00	n.a	n.d
7	Tlaxcala	0	0	n.a	0	0.00	n.a	n.d
8	Veracruz	0	1	n.d	0	0.00	n.a	n.d
9	Tabasco	0	0	n.a	0	0.00	n.a	n.d
Total		0	8	n.a.	4	3,365,696.7	n.a.	n.a.

Fuente: elaborado por la ASF con base en la información remitida por el INBAL mediante el oficio núm. MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

n.d: no disponible

n.a: no aplica

Con base en lo anterior, se identificó que el INBAL no registró que se hubieran aprobado montos por concepto del API para la atención de los cuatro inmuebles para los que gestionó una solicitud, aunque señaló que en tres de ellos se realizaron medidas preventivas de emergencia, no evidenció con qué recursos fueron realizadas ni las causas por las que los montos no fueron aprobados; aunado a lo anterior, debido a las inconsistencias identificadas en el análisis realizado en los incisos “a) Cuantificación preliminar” y “b) Dictaminación Técnica del daño”, referentes a que los procedimientos realizados por el INBAL no le permitieron asegurar la organización de las brigadas técnicas para identificar los bienes artísticos afectados, verificar y evaluar los daños, ni documentar la elaboración de los dictámenes técnicos que integran la clasificación de prioridades respecto de los criterios de magnitud, se evidencia que el instituto careció de las herramientas para, en su caso, solicitar los API en cuanto a la atención de las medidas preventivas de emergencia que permitan solventar la situación crítica del desastre natural.

2019-5-48E00-07-0271-07-002 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura defina esquemas e instrumentos que regulen y aseguren la integración de brigadas técnicas con personal calificado, así como su funcionamiento, para programar y realizar los recorridos en las zonas donde se reporten daños por desastres naturales en bienes artísticos con y sin declaratoria de monumento, a fin de determinar la cuantificación preliminar del daño, la priorización de las afectaciones, así

como establecer el dictamen técnico que integre la clasificación de prioridades respecto de los criterios de magnitud, de valor patrimonial y social e integre el monto preliminar para la atención de los daños, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos y del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", 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 medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48E00-07-0271-07-003 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura defina instrumentos normativos que le permitan formular la solicitud de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, y someter a consideración de la Secretaría de Cultura, en los casos en los que no cuente con presupuesto y personal para los trabajos exclusivamente de evaluación de daños en bienes artísticos con y sin declaratoria de monumento, desde la ocurrencia del desastre natural hasta la fecha de la sesión de entrega de resultados del comité de evaluación de daños, a fin de identificar los bienes afectados, verificar y evaluar los daños y dictar las primeras medidas preventivas de emergencia, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48E00-07-0271-07-004 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura formule una metodología e implemente un mecanismo que determine el establecimiento de medidas preventivas de emergencia en los bienes artísticos afectados por algún fenómeno natural y, en su caso, solicite Apoyos Parciales Inmediatos con cargo al FONDEN, a fin de realizar los trabajos y obras de carácter prioritario y urgente, dirigidas a solventar la situación crítica del desastre natural, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Elaboración del censo de daños

Disponer de un inventario preliminar de daños y del censo del patrimonio cultural con base en dictámenes técnicos, permite determinar el universo de acción del programa, así como las características de los bienes afectados y la estimación de montos necesarios para realizar las acciones de consolidación, reestructuración y reconstrucción.

Las pruebas que aportó el INBAL demuestran que requiere asegurar el establecimiento y operación de procedimientos que le permitan, en su atribución de atención a los bienes artísticos, la elaboración del listado que incorporara los que hubieren sufrido daño, ya que a 2019, el instituto no acreditó la elaboración del censo de daños de los bienes artísticos afectados por los sismos de 2017.

Para evaluar el cumplimiento de la normativa, el análisis de este resultado se realizó en dos apartados: a) integración del inventario de cuantificación preliminar de daños y b) integración del censo del patrimonio afectado.

a) Integración del inventario preliminar

Con el propósito de verificar que, a 2019, el INBAL se aseguró de haber elaborado el inventario de cuantificación preliminar de daños, con base en los dictámenes técnicos y conforme a las características que indica la normativa; la Auditoría Superior de la Federación mediante los oficios núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia documental pertinente.

Mediante los oficios números SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020 y mediante la nota informativa del 17 de enero de 2020, complementaria al oficio núm. SGA/653/2019 del 18 de diciembre de 2019, el instituto remitió un diagnóstico de afectaciones, proporcionó el archivo “38 monumentos artísticos declarados en la Ciudad de México”, así como la base de datos “Ciudad de México” y las “fichas técnicas” para obra mural”.

Con el análisis de la información se identificó que el INBAL adaptó los procedimientos del Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, con el argumento de limitaciones de personal, presupuesto, incluyendo no contar con centros de trabajo en buenas condiciones; las modificaciones se realizaron bajo las consideraciones y realizando las acciones siguientes:

Procedimientos realizados por INBAL en la atención de los daños por los sismos de 2017	
1)	No se contó con presupuesto para salir a las entidades federativas por lo que sólo se realizaron llamadas telefónicas con las delegaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia en los estados y otras dependencias.
2)	Primeramente, se recopiló información sobre los monumentos artísticos. Se realizó un diagnóstico somero en dos actividades; una visita al sitio para obtener imágenes y realizar un documento con información de lo que se percibió en sitio denominado: 38 monumentos artísticos declarados en la ciudad de México, (8 de ellos con daños mínimos) ^{2/} , 14 en el interior de la república, (sin daños).
3)	A continuación, se integró la información en una base de datos, con los siguientes datos, para conformar una base de datos: <ul style="list-style-type: none"> • Número consecutivo • Delegación (hoy Alcaldía) • Ciudad • Nombre del inmueble • Régimen de Propiedad • Descripción • Nivel de Afectación (leve, medio, grave) • Necesidades • Presupuesto inmediato • Imagen

^{1/} Columna de la independencia; Monumento a la Revolución; Casa de Quintana Roo; Palacio de Bellas Artes; Palacio Postal; Banco de México; Museo Nacional de Arte, y Conservatorio Nacional de Música.

Se determinó que, para 2019, el instituto adaptó los procedimientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" para la atención de las afectaciones ocasionadas por los sismos, pero los criterios establecidos no le permitieron estructurar el inventario de daño, ya que, si bien presentó diversos registros de inmuebles donde se identificaron 8^{3/} monumentos afectados, así como las "fichas técnicas" para obras mural, dichos listados no fueron integrados con base en dictámenes técnicos que permitieran determinar las características de los bienes afectados, la descripción sintética de los daños que el desastre natural originó en el bien, la evaluación de los montos que se estimen necesarios para consolidar, reestructurar y reconstruirlo, lo que limitó que el INBAL tuviera un listado en el que se concentrara la información, de forma clara y concisa detallando la denominación, localización, descripción, grados de afectación y la evaluación de los montos estimados necesarios para consolidar, reestructurar y reconstruir cada uno de los bienes afectados.

b) Integración del censo oficial

Con el objeto de verificar que, a 2019, el INBAL se aseguró de haber integrado el censo de daños, una vez validado el inventario de daños previos mediante las inspecciones y dictámenes técnicos realizados en cada uno de los casos por personal calificado y avalado por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, a fin de establecer el universo de acción para la atención de los daños; la Auditoría Superior de la Federación mediante los oficios núm. los oficios núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia documental pertinente.

^{3/} Columna de la independencia; Monumento a la Revolución; Casa de Quintana Roo; Palacio de Bellas Artes; Palacio Postal; Banco de México; Museo Nacional de Arte, y Conservatorio Nacional de Música.

Mediante los oficios números SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020 y mediante la nota informativa del 17 de enero de 2020, complementaria al oficio núm. SGA/653/2019 del 18 de diciembre de 2019, el instituto remitió un diagnóstico de sus afectaciones, y proporcionó la base de datos “Monumentos artísticos con afectación”, el archivo “38 monumentos artísticos declarados en la Ciudad de México, el “Registro total de monumentos artísticos, por entidad federativa que no cuentan con declaratoria de monumento, especificando los que presentaron afectaciones con los sismos de 2017”, la base de datos “Ciudad de México” y la “tabla censo inventario 682 obras”; sin embargo, dicha información también fue presentada por el instituto como evidencia de la elaboración del inventario preliminar de daños, pero careció de validez normativa para dicho proceso.

Por lo anterior, se determinó que, al carecer de un inventario de los daños, el INBAL no realizó las inspecciones con personal calificado o avalado en cada uno de los bienes reportados con daños previos, lo que implicó la falta de integración del censo de daños, que representaría el universo de acción para la realización de acciones de consolidación, reestructuración o reconstrucción mediante el programa.

SIIC

Adicionalmente en el trascurso de la auditoría se emitió el oficio número DGADPP/479/2020 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.

2019-5-48E00-07-0271-07-005 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura defina una metodología e instrumente controles y procedimientos que le permitan, en la atención de subsecuentes afectaciones por eventos catastróficos naturales, asegurar la elaboración del inventario de daños, como un listado que integre los bienes afectados con base en los dictámenes técnicos previos derivados de las inspecciones realizadas, así como su validación mediante inspecciones por personal calificado y avalado por cada uno de los bienes que lo integren, a fin de establecer el censo de bienes artísticos con daño, determinando el universo de bienes muebles e inmuebles susceptibles de recibir apoyos para realizar acciones de consolidación, reestructuración o reconstrucción para preservar sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Establecimiento de las acciones de atención y dictaminación definitiva

Elaborar una dictaminación definitiva de los bienes artísticos afectados permite contar con un mecanismo de control para garantizar la adecuada definición de las acciones de

intervenciones (consolidación, reestructuración o reconstrucción) que permitiría atender los bienes artísticos afectados, así como contribuir a determinar que el uso de los recursos se dirija a ese propósito.

La evidencia remitida por el INBAL denota que requiere incluir en su operación controles, actividades y esquemas que le permitan definir un dictamen definitivo de los daños, ya que para 2019, el INBAL no acreditó el adecuado establecimiento de las acciones de intervención respecto de los 8 monumentos artísticos identificados con afectaciones por los sismos de 2017.

Mediante los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL señaló que “los criterios de la definición y clasificación de prioridades del anexo XV, no son congruentes con las características de los monumentos artísticos susceptibles a inventariar”; motivo por el cual adaptaron los lineamientos del Anexo XV, bajo “un criterio fácil de aplicar por el personal y por las características de los inmuebles”, determinado por la “Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble (DACPAI) en virtud de la experiencia en actividades relacionadas con las visitas técnicas y otras actividades inherentes a sus funciones”, por lo que determinó lo siguiente:

CRITERIOS UTILIZADOS POR EL INBAL PARA LA CLASIFICACIÓN DE PRIORIDADES EN INMUEBLES DAÑADOS POR LOS SISMOS DE 2017

Clasificación de prioridades de acuerdo con el Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del FONDEN.	Criterios establecidos por la DACPAI del INBAL		Tipos de intervención ^{2/}
	Prioridades	Tipo de daño determinado por la DACPAI ^{1/}	
Criterio de magnitud del daño: tendrá mayor prioridad la atención de los bienes que hayan registrado daños de mayor magnitud que afecten los elementos de su estructura, restrinjan su capacidad soportante y comprometan su estabilidad	Todos los monumentos artísticos sufrieron daños mínimos o leves. (No aplica)	Señal de control rojo (Daño grave): se refiere a colapso de inmuebles, colapso de elementos arquitectónicos importantes, Son aquellos en los que la estructura se afecta y sólo se pueden intervenir mediante la restitución o reconstrucción.	-Reconstrucción: acciones y obras orientadas a volver a construir con la forma y calidades semejantes a las originales un conjunto de bienes, un bien o los elementos de un bien que fueron destruidos por los efectos del Desastre Natural. -Restitución. Es sinónimo de reconstrucción. Indicada para daños graves.
Criterio de valor patrimonial: tendrá mayor prioridad la atención de bienes cuyas características arqueológicas, artísticas e históricas sean de mayor relevancia y las distinguen como únicas o excepcionales	Todos los monumentos artísticos, tienen la máxima jerarquía jurídica por su relevancia. (No aplica)	Señal de control amarillo (Daño medio): Se refiere a la pérdida de algún elemento arquitectónico, hundimientos, grietas, fracturas, son daños que se pueden revertir. Requiere intervenciones mayores de rehabilitación, reestructuración o consolidación	-Reestructuración: acciones y obras que deberán llevarse a cabo en el sistema estructural y en los elementos soportantes dañados, conservando su geometría y dimensión, para establecer las condiciones de estabilidad del bien. Su realización debe tener como fundamento indispensable un dictamen y un proyecto estructural elaborado por un especialista calificado y avalado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. -Restauración. Se refiere a acciones de consolidación y reestructuración. Término señalado en la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por lo tanto, también aplicable. Indicado para daño medio
Criterio de valor social: tendrá mayor prioridad la atención de bienes cuyas características tengan un mayor impacto social y desempeñen una función predominante dentro de la comunidad correspondiente.	Todos los monumentos artísticos, tienen alto impacto social. (No aplica)	Señal de control verde (Daños leves o mínimos): Son aquellos que afectan acabados, elementos arquitectónicos y que requieren intervenciones menores como reposición de acabados, instalaciones, etc.	Consolidación: acciones y obras requeridas para asegurar las condiciones originales de trabajo mecánico de una estructura o un elemento arquitectónico. -Restauración. Se refiere a acciones de consolidación y reestructuración. Término señalado en la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, por lo tanto, también aplicable. -Rehabilitación. Es sinónimo de consolidación. Indicada para daños leves o mínimos.

Fuente: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información remitida por el INBAL mediante el oficio SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020

^{1/} De acuerdo con el INBAL el Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" no considera la clasificación del daño.

^{2/} El INBAL señala que los tipos de daño determinados (grave, medio y leve o mínimo) son coincidentes con los tipos de intervención que señala el Anexo XV.

Con el análisis de la información se determinó que el INBAL informó que los criterios de la definición y clasificación de prioridades del anexo XV no son congruentes con las características de los monumentos artísticos, por lo que adaptó una semaforización vinculada con las acciones de consolidación, reestructuración, reconstrucción referidas en la normativa e integró las acciones de restauración, rehabilitación y restitución al considerarlas sinónimos

de éstas; no obstante, no acreditó los criterios para la definición y clasificación de las prioridades para determinar el tipo de intervención para los bienes artísticos muebles, ni evidenció que la orden y aprobación de modificar lo establecido en el anexo XV fueran realizadas por servidores públicos facultados, aun cuando la DACPAI tuviera experiencia en actividades relacionadas con las visitas técnicas y otras actividades inherentes a sus funciones, lo que implicó que no se establecieran adecuadamente las acciones de intervención para los bienes artísticos afectados por los sismos de 2017, así como el proyecto de intervención; asimismo, el instituto integró para las clasificaciones de daños medios y leves o mínimos la acción de restauración, la cual la refiere a acciones de consolidación y reestructuración, lo que no permite diferenciar entre los niveles de daño.

Con base en la información respecto de la clasificación de prioridades y las necesidades de intervención, en cuanto a los 8 monumentos artísticos afectados, se identificó lo siguiente:

DETERMINACIÓN DEL TIPO DE NECESIDADES DE LOS INMUEBLES DAÑADOS POR LOS SISMOS DE 2017

Núm.	Nombre del Inmueble	Tipo del Bien	Régimen de Propiedad	Descripción	Nivel de afectación	Necesidades	Cumplimiento de Necesidades establecidas por el INBAL	Necesidades de estudios específicos	Monto requerido para la atención (pesos)
INMUEBLES CON DECLARATORIA DE MONUMENTO ARTÍSTICO*									
1	Columna de la independencia	Monumento conmemorativo	Propiedad Federal	Desplazamiento de dovelas en exterior. Fracturas en el cilindro metálico al interior del fuste	Medio	Consolidación y restauración de cantera y sustitución de elementos de acero en interiores	No	No	7,128,887.57
2	Monumento a la Revolución	Monumento conmemorativo	Propiedad Federal	Daños en elevador	Medio	Restitución y consolidación de elementos e inyección de grietas y reparación de acabados	No	No	n.d
3	Casa de Quintana Roo	Representación del Gobierno de Quintana Roo	Propiedad Estatal	Fracturas y grietas en muros sin afectar elementos estructurales.	Leve	Consolidación de muros de apoyo mediante inyección de grutas	Sí	No	n.d
4	Palacio de Bellas Artes	Servicios Culturales	Propiedad Federal	Desprendimiento de acabados de mármol en fachada sin afectación de elementos estructurales.	Leve	Apuntalamiento y consolidación de acabados.	Sí	No	n.d
5	Palacio Postal	Sede de Correos de México	Propiedad Federal	Desprendimiento de acabados en fachada.	Leve	Consolidación de acabados.	Sí	No	n.d
6	Banco de México	Oficinas	Propiedad Federal	Desprendimiento de elementos de cantera y cornisa.	Medio	Restitución y consolidación de elementos e inyección de grietas y reparación de acabados	No	No	n.d

Núm.	Nombre del Inmueble	Tipo del Bien	Régimen de Propiedad	Descripción	Nivel de afectación ^{1/}	Necesidades	Cumplimiento de Necesidades establecidas por el INBAL	Necesidades de estudios específicos	Monto requerido para la atención (pesos)
INMUEBLES CON DECLARATORIA DE MONUMENTO ARTÍSTICO*									
7	Museo Nacional de Arte	Museo	Propiedad Federal	Desplome de pi-náculo en fachada y presencia de grietas y fisuras en segundo piso.	Medio	Restitución y consolidación de elementos e inyección de grietas y reparación de acabados	No	No	1,942,969.67
8	Conservatorio Nacional de Música	Escuela de Música	Propiedad Federal	Se reportaron daños leves en muros y en algunas columnas, sin afectación estructural.	Medio	Consolidación de muros y rehabilitación de columnas	No	No	n.d

Fuente: Información remitida por el INBAL mediante el oficio SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020.

1/ El instituto señaló que la reconstrucción estaba indicada para daños graves, la reestructuración para daño medio, y la consolidación para daños leves o mínimos

* Los ocho monumentos artísticos se encuentran ubicados en la Ciudad de México.

n.d. no disponible

n.a. no aplica.

Con el análisis de la información se identificó que, de los ocho inmuebles identificados^{4/} en la información remitida por el INBAL, 5 fueron clasificados con afectación media y 3 con leve, aun cuando el instituto señaló que “todos los monumentos artísticos sufrieron daños mínimos o leves”.

Por lo anterior, respecto de los 5 clasificados como medios, en 3 se establecieron actividades de restitución y consolidación, pero de acuerdo con el criterio del instituto la restitución la refiere a daño grave, los dos restantes se clasificaron como consolidación y restauración que se refieren a daño leve o mínimo, por lo que el INBAL no contó con mecanismos para determinar o autorizar la definición y la clasificación de prioridades de acuerdo con los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y valor social establecidos en los lineamientos de operación del fondo ni con los determinados (grave, medio, leve) por la DACPAI, situación que no permitió que los inmuebles afectados definieran las necesidades de intervención adecuadas y vigentes, conforme al FONDEN, para conservar las características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico, lo que provocó que los inmuebles afectados no determinaran las necesidades de intervención adecuadas y vigentes

^{4/} Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 el INBAL señaló que el universo que es susceptible a la cobertura del Fondo Nacional de Desastres y por lo tanto la aplicación de los lineamientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", abarca bienes de propiedad nacional, federal o estatal/municipal, no aquellos de propiedad privada; sin embargo, debido a que no el instituto no remitió el registro desagregado por tipo de propiedad de los inmuebles declarados monumentos y no declarados, el grupo auditor realizó dicha identificación, tomando en cuenta los conceptos señalados por el instituto.

para conservar las características y los valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.

Respecto de la elaboración de dictámenes técnicos, el INBAL señaló que “en los archivos institucionales no se registran antecedentes o evidencia de dictámenes técnicos con las 25 fracciones [...], respecto de las atribuciones del Anexo XV de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales”; asimismo, indicó que “la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble determinó que solamente para el Museo Nacional de Arte (Antiguo Palacio de Comunicaciones) se generará un expediente con información que requiere el Dictamen Técnico”, el cual no acreditó contar con la totalidad de requisitos señalados en la normativa, ya que únicamente se evidenciaron fotografías y un listado del contenido; por lo anterior, no fue posible verificar que se estableciera la información definitiva de la magnitud y características de los daños; el valor arqueológico, artístico e histórico; el valor social del bien afectado por el desastre natural; y la determinación de las obras o acciones preventivas de emergencia, así como las de consolidación, reestructuración o, en su caso, reconstrucción que deberán considerarse para su atención, como resultado de la inspección ocular y la revisión estructural integral del bien por parte del personal técnico especializado y avalado por el INBAL; asimismo, no documentó la procedencia de elaborar estudios específicos para comprender las relaciones causa-efecto del Desastre Natural sobre el bien y determinar la mejor manera para orientar la intervención.

2019-5-48E00-07-0271-07-006 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en ejercicios subsecuentes, instrumente una metodología, actividades y esquemas que le permitan determinar y autorizar la "Definición y clasificación de prioridades" en congruencia con las características de los monumentos artísticos, con el grado de afectación registrada tras la ocurrencia de un desastre natural, la elaboración de dictámenes técnicos definitivos y definir la procedencia de elaborar estudios específicos en los casos necesarios, a fin de asegurar la correcta elaboración de proyectos de consolidación, reestructuración o reconstrucción de los bienes muebles e inmuebles y la posterior gestión de recursos al FONDEN, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, así como del artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafos primero y tercero, 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 medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Establecimiento del proyecto de intervención y gestión de la solicitud de recursos

El adecuado establecimiento de los proyectos de intervención es un control que permite determinar con precisión las acciones por realizar en los bienes artísticos y su cuantificación, además de que permite desglosar los montos requeridos, los responsables de las acciones, tiempo de ejecución, así como la solicitud de los recursos ante FONDEN.

Las pruebas que aportó el INBAL demostraron que es necesario fortalecer los mecanismos de control documental, ya que a 2019, el instituto no acreditó los proyectos de intervención de los bienes artísticos muebles e inmuebles afectados por los sismos de 2017, ni la gestión de la solicitud de recursos.

El análisis de este resultado se presentó en dos apartados: a) Proyectos de intervención y b) gestión de la solicitud de recursos.

a) Proyectos de intervención

Con el propósito de verificar que, a 2019, los bienes culturales a intervenir contaron con un proyecto de intervención que determinara con precisión las acciones a seguir, el desglose de los montos requeridos, los responsables de llevar a cabo las reparaciones y el tiempo de ejecución de éstas, la ASF mediante el oficio núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al INBAL la evidencia documental pertinente.

Mediante los oficios números SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020 y CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020, el INBAL remitió la información siguiente:

DETERMINACIÓN DE LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN EN LOS INMUEBLES AFECTADOS POR LOS SISMOS DE 2017

Núm	Bienes con declaratoria dañados en la CDMX	Régimen de propiedad	Atención directa INBAL	Apoyo administrativo del INBAL a Inmueble	Causas para no ser apoyados con FONDEN y/o administrativamente	Proyecto de Intervención	Comentarios
1	Columna de la Independencia.	Estatad	No	Sí para solicitud del FONDEN	n.a	n.a.	El instituto señaló que “el Gobierno de la Ciudad de México, se ha hecho cargo de la asignación de recurso y las obras. El INBAL únicamente ha actuado como ente normativo [...], siendo el Gobierno de la Ciudad de México el responsable. Se registra el proyecto de intervención autorizado para la colocación de un andamiaje estructural”.
2	Monumento a la Revolución.	Estatad	No	Sí, sin solicitud para FONDEN	n.a	✓	El instituto indicó que “el proyecto de intervención para consolidación en el Monumento a la Revolución fue autorizado en 2020, el cual sólo presenta las acciones por realizar y detalles técnicos, ya que los costos no fueron gestionados con recurso del FONDEN.”
3	Banco de México. -	Federal	No	No	Dan la atención a sus inmuebles con recursos propios o en algunos casos mediante las pólizas de seguros que dan su cobertura.	X	Los depositarios no han presentado proyecto de intervención alguno. El INBAL señaló no tener facultades para elaborar proyectos de intervención.
4	Palacio Postal	Federal	No	No		X	

Núm	Bienes con declaratoria dañados en la CDMX	Régimen de propiedad	Atención directa INBAL	Apoyo administrativo del INBAL a Inmueble	Causas para no ser apoyados con FONDEN y/o administrativamente	Proyecto de Intervención	Comentarios
5	Casa del Estado de Quintana Roo.	Estatad	No	No		X	Asimismo, el instituto no ha evidenciado la atención a los inmuebles por parte de los depositarios.
6	Museo Nacional de Arte.	Federal	Sí, solicitud al FONDEN	Sí, solicitud al FONDEN	n.a	✓	El INBAL señaló contar con el registro del proyecto de intervención para el Museo Nacional de Arte, monumento artístico para el que se gestionó recurso ante el FONDEN.
7	Palacio de Bellas Artes.	Federal	No	No	Por considerarse daños mínimos	X	Se cotejó el nivel de daños en las bases de datos, no se elaboró proyecto de intervención.
8	Conservatorio Nacional de Música.	Federal	No	No		X	En la base de datos se identificó que el nivel de afectación registrado fue medio, que corresponde a "consolidación de muros y rehabilitación de columnas". Al respecto, no se documentaron las causas por las que no se realizó proyecto de intervención, aun cuando este inmueble está clasificado como monumento artístico que forman parte de la infraestructura del INBAL.

Fuente: elaborado por la ASF mediante la información remitida por el INBAL mediante los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

Respecto del Proyecto de Intervención del Museo Nacional de Arte, como único monumento para el cual, en 2019, el INBAL gestionaría recurso ante el FONDEN, se revisó que cumpliera con la totalidad de aspectos señalados en el anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, como se muestra a continuación:

ASPECTOS TÉCNICOS DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN DEL MUNAL

Núm	Entidad	Nombre del Inmueble	Monto Solicitado para la intervención (pesos)	Responsable de ejecución	Tiempo de ejecución	Información que contuvo el proyecto remitido													
						Aspectos técnicos para precisar las acciones ¹													
						1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Ciudad de México	Museo Nacional de Arte (inmueble)	1,674,973.8	Sackbe S.A. de C.V.	135 días	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: elaborado por la ASF con base en la información remitida por el INBAL mediante los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

^{1/} Se consideran aspectos técnicos para los proyectos de intervención: **1;** Dictamen Técnico, **2;** Actualización del levantamiento arquitectónico o en su caso, croquis a escala del bien, **3;** Levantamiento fotográfico del estado actual, **4;** análisis de los deterioros que presenta el bien, **5;** propuesta de acciones y obras a realizar, **6;** Catálogo de conceptos con unidad, cantidad, precio unitario e importe, **7;** Especificaciones técnicas, **8** Programa de obra, **9;** presupuesto, **10;** relación de materiales, **11;** relación de maquinaria y equipo, **12;** relación de mano de obra, **13;** análisis de precios unitarios y **14;** documentación gráfica en planos o croquis según se requiera: plantas, fachadas, cortes constructivos, detalles, fotografías, etc.

Al respecto, se constató que para 2019, el proyecto de intervención del MUNAL no acreditó uno de los 14 elementos señalados en la normativa, referente al dictamen técnico, lo que implica que no se determinarían las acciones por realizar, su cuantificación, el desglose de los montos requeridos, los responsables y el tiempo de ejecución, lo cual incidió en las gestiones para la solicitud de los recursos para su atención.

Asimismo, con el oficio CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020, se remitieron 3 proyectos de obra mural, y con su revisión se constató que, si bien éstos contuvieron los montos estimados, los responsables para llevar a cabo las obras, un programa de trabajo donde se especificaron los periodos de labores y diversos aspectos técnicos, el instituto señaló que las restauraciones se realizaron con donaciones por medio de la normativa del Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONCA) que funcionó como cuenta concentradora para los recursos, motivo por el cual no fueron relevantes ni cuantificables en relación con los bienes muebles susceptibles de ser apoyados mediante el FONDEN; sin embargo, no se evidenció el total de bienes muebles dañados, así como los susceptibles de atender con recursos FONDEN y su proyecto de intervención, lo que implicó que se desconocieran los bienes muebles susceptibles de ser apoyados con el fondo, así como las actividades a realizar con las acciones de intervención.

b) Gestión de la solicitud de recursos

Con el propósito de verificar que, a 2019, se requisitaron los formatos determinados por la SEGOB para la presentación del diagnóstico de obras y acciones de rehabilitación, de los bienes artísticos que fueron susceptibles de ser atendidos mediante el FONDEN con base en los resultados de los dictámenes técnicos de los daños y proyectos de intervención, mediante los oficios OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, la ASF solicitó al INBAL la información pertinente.

Mediante el oficio núm. MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL señaló que “en el caso particular del Museo Nacional de Arte (MUNAL) del INBAL, [...] no se ha llegado a dicha parte del proceso”, y que “durante 2020 con apoyo del Instituto Nacional de Antropología e Historia actualmente se gestiona un Convenio de Colaboración para continuar con la solicitud de recursos, lo cual incidió en que no se realizara la presentación del diagnóstico de obras y acciones de rehabilitación, así como la presentación al comité de evaluación de daños y el envío a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Cultura para su revisión y la gestión de apoyo ante el FONDEN, por lo que a tres años de los sismos el instituto no tuvo un avance en la atención de los bienes artísticos afectados.

Asimismo, en el análisis del resultado 4 “Establecimiento de las acciones de intervención y dictaminación definitiva”, así como del apartado a) “Proyectos de Intervención” del presente resultado, se identificó que el instituto careció de dictámenes técnicos y de un adecuado proyecto de intervención, por lo cual, aun cuando se hubieran requisitado el formato de la SEGOB, la información no sería la adecuada para la solicitud de los recursos.

2019-5-48E00-07-0271-07-007 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura establezca en su normativa interna los mecanismos que aseguren y documenten la adecuada elaboración de los proyectos de intervención de los bienes artísticos muebles e inmuebles faltantes de atender a causa de los sismos de 2017, así como para los que sean afectados por subsecuentes fenómenos naturales con los elementos establecidos en la normativa, así como el formato determinado por la SEGOB para la presentación del diagnóstico de obras y acciones de rehabilitación al comité de daños, a fin de determinar con precisión las acciones, su cuantificación, el desglose de los montos requeridos, los responsables y el tiempo de ejecución y, en su caso, enviar la documentación a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Cultura para su revisión y la gestión de apoyo ante el FONDEN, en términos de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, así como del artículo segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, 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.

2019-5-48E00-07-0271-07-008 Recomendación

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura establezca y documente los mecanismos mediante los cuales el instituto agilizará la gestión del convenio de colaboración con el que el Instituto Nacional de Antropología e Historia gestionará la solicitud de recursos ante la SEGOB para la atención del Museo Nacional de Arte, a fin de que se soliciten y apliquen con base en lo establecido en dicho convenio y se cuente con el seguimiento de la asignación y aplicación del recurso, ya que el INBAL es el responsable de la atención de los bienes artísticos, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, así como del artículo segundo, numeral 9. "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", "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. Control de las acciones de reconstrucción y supervisión de los recursos económicos para la atención de daños

Disponer de instrumentos de control y supervisión de los recursos para la atención de las afectaciones, facilita determinar la operación del fondo y la atención de los bienes artísticos intervenidos.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INBAL requiere fortalecer los mecanismos que le permitan documentar las actividades de control y supervisión de las intervenciones, en el marco del FONDEN, debido a que, para 2019, se identificó que, de los ocho bienes inmuebles

establecidos con daño, sólo el Museo Nacional de Arte contó con el proyecto de intervención y fue el único inmueble susceptible de ser apoyado mediante este fideicomiso.

El análisis de este resultado se detalla en dos apartados: a) Mecanismos de control y b) Supervisión de las obras.

a) Mecanismos de control

Con el propósito de verificar que, a 2019, el INBAL participó en la operación de los mecanismos de control señalados en la normativa^{5/}, referentes a la celebración de reuniones, con base en los avances y las observaciones identificadas durante el proceso de rehabilitación o reconstrucción de los daños, su finiquito hasta la integración del libro blanco y respecto de la promoción para la participación de los testigos sociales especializados para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal; la ASF mediante los oficios núms. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 de fecha 07 de julio de 2020, solicitó al instituto la evidencia documental pertinente.

Con análisis de la información remitida por el INBAL, mediante los oficios números SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020 y CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020, se identificó que, para 2019, de los ocho bienes inmuebles dañados, sólo el Museo Nacional de Arte contó con el proyecto de intervención y fue el único inmueble susceptible de ser apoyado mediante el FONDEN; sin embargo, a 2019 el INBAL no llegó al procedimiento de gestión de recursos ante el fondo, lo que implicó que no se hayan realizado reuniones de control y planeación del subcomité con base en los avances y las observaciones identificadas durante el proceso de rehabilitación o reconstrucción de los daños del inmuebles reportados, en su finiquito hasta la integración del libro blanco, ni la promoción para la participación de los testigos sociales para fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público federal; aunado a lo anterior y debido a que el instituto no acreditó su participación como integrante del subcomité de daños, denotó que el instituto no contó con mecanismos de control para conocer el avance en la atención de los daños del inmueble afectado.

Respecto de los monumentos artísticos muebles, mediante el oficio núm. CENCROPAM/SUB.EJE/0555/2020 del 9 de marzo de 2020, el instituto señaló que los daños presentados en las obras murales no requirieron del otorgamiento de recursos del FONDEN, por lo que no es obligatoria su participación en las reuniones de control y planeación ni de la participación de testigos sociales para atender los muebles artísticos dañados por los sismos de 2017.

^{5/} El INBA, de acuerdo con el numeral 4. "Integración del subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e Históricos", párrafo segundo, del anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, formará parte del subcomité de daños.

b) Supervisión de las obras

A fin de verificar que, a 2019, el INBAL supervisó las acciones que se propuso atender para solucionar los efectos de los sismos en los bienes artísticos, con base en los dictámenes técnicos, los estudios específicos y los proyectos de intervención que al efecto se elaboren, además de presentar el informe trimestral de avance físico y financiero; la ASF mediante los oficios núms. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 de fecha 07 de julio de 2020, solicitó al Instituto la evidencia documental pertinente.

Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, el INBAL proporcionó la información relacionada con el MUNAL, de su revisión se identificó lo siguiente:

SEGUIMIENTO DE LAS ACCIONES PROPUESTAS PARA ATENDER LOS INMUEBLES ARTÍSTICOS
DAÑADOS POR LOS SISMOS DE 2017
(miles de pesos)

Inmueble	Acciones establecidas en el Dictamen Técnico	Acciones establecidas en los estudios específicos	Acciones establecidas en el Proyecto de Intervención	Monto establecido en los proyectos de intervención	Acciones de seguimiento	Evidencia documental	Avance físico	Avance financiero
Museo Nacional de Arte	No se acreditó el Dictamen Técnico	n.a	54	1,674.97	n.d	n.d	n.d	n.d

Fuente: Información remitida por el INBAL mediante el oficio SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020 y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020.

n.d: no disponible

n.a: no aplica

Con base en la información remitida y debido a que, a 2019, las gestiones del INBAL respecto del MUNAL no han llegado a la solicitud de recursos para la atención de los daños y por ende no se acreditó un avance en la atención de los bienes culturales afectados, no es posible acreditar que el instituto haya supervisado las acciones de intervención requeridas en los proyectos de intervención; no obstante, aun cuando se hubieran solicitado y aplicado los recursos del FONDEN y realizado actividades de supervisión, éstas no serían las adecuadas debido a que no se evidenció el dictamen técnico, así como los estudios específicos del monumento. Lo anterior denotó que el instituto no contó con mecanismos para supervisar la totalidad de las acciones que se propusieron para atender los efectos del desastre natural en el inmueble, lo que implicó que desconociera si las acciones realizadas están cumpliendo o no con lo establecido en los documentos, así como el avance en éstas.

2019-5-48E00-07-0271-07-009 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura implemente en su normativa interna una metodología, esquemas e instrumentos que aseguren su participación como miembro del subcomité de evaluación de daños, en las reuniones de control y planeación con base en los avances y observaciones identificados durante el proceso de rehabilitación o

reconstrucción, su finiquito hasta la integración del libro blanco, en la entrega de información para la integración de informes trimestrales, así como en el fomento de la participación de testigos sociales especializados, a fin de asegurar la intervención de los monumentos artísticos, determinar los avances físicos y financieros, fortalecer la transparencia, eficacia y eficiencia en el ejercicio del gasto público de los recursos del FONDEN otorgados para la atención de los daños, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48E00-07-0271-07-010 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura formule en su normativa interna instrumentos y procedimientos que aseguren la realización y documentación de la supervisión de las acciones establecidas en los dictámenes técnicos, los estudios específicos y los proyectos de intervención, como consecuencia de las afectaciones por fenómenos naturales en bienes artísticos con y sin declaratoria, a fin de conocer el avance en las acciones realizadas, así como del restablecimiento de la infraestructura cultural con sus características preexistentes hasta antes de los eventos catastróficos, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos y del artículo segundo, numeral 9. "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", 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 medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. Avance en la atención de bienes artísticos mediante su conservación, reestructuración y reconstrucción

El avance en la atención de los bienes artísticos afectados por los fenómenos naturales se determina mediante la oportunidad en la intervención de éstos, y se refleja en la cobertura de atención respecto del total de bienes que integran el censo de daños.

La documentación proporcionada por el INBAL denota que se requiere fortalecer los mecanismos de control sobre la realización de intervenciones, en el marco del FONDEN.

Mediante el oficio núm. MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020 el instituto señaló que “no se ha otorgado al Instituto Nacional de Bellas Artes recurso alguno para el inmueble propuesto para intervenciones”, en el caso particular del Museo Nacional de Arte (MUNAL) del INBAL, no se cuenta con el formato de SEGOB, para la solicitud de recursos, ya que eventualmente no se llegó a dicha parte del proceso, por lo cual, a tres años de ocurridos los eventos catastróficos, el instituto no cuenta con avances de la atención del MUNAL como único monumento artístico susceptible de ser atendido mediante FONDEN.

Además, como se señaló en los resultados 1 “Integración del subcomité de evaluación de daños”, 2. “Cuantificación preliminar, dictaminación técnica y priorización de las afectaciones” y 3. “Elaboración del censo de daños”, el INBAL no acreditó su participación como integrante del subcomité de daños en las entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre de 2017 ni la correcta cuantificación y dictaminación de los daños para el establecimiento del censo, aunado a la falta de oportunidad en la solicitud de los recursos, a 2019, no se presentaron avances en la atención de los daños ocasionados por los sismos de 2017, lo que denotó que el INBAL no contó con mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas, normas y leyes aplicables durante el proceso de intervención respecto de las consolidación, reestructuración o reconstrucción de los daños.

En cuanto a las obras mural, el INBAL presentó la información siguiente:

AVANCES EN LAS ACCIONES DE LOS BIENES MUEBLES CON DAÑO POR LOS SISMOS DE 2017

Entidad	Bienes registrados con daño			Determinación de avances para bienes muebles					
	Murales dañados	Murales Susceptibles a FONDEN ^{1/}	Muebles reportados con avances ^{2/}	Estatus por lugar			Origen de los recursos que sustentan los avances		% de avance con recursos de FONDEN 10=((9*100)/3)
				Programado	En proceso	concluido	Ajenos a FONDEN ^{3/}	Provenientes de FONDEN	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	10=((9*100)/3)
Oaxaca	n.d.	n.d.	Palacio de Gobierno y museo Regional	1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.c.
Puebla	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.c.
Edo. Méx.	n.d.	n.d.	Universidad Autónoma de Chapingo	n.d.	1	0	Universidad de Chapingo	0	n.c.
Tlaxcala	n.d.	n.d.	Palacio de Gobierno	n.d.	1	0	Gobierno de Tlaxcala	0	n.c.
Chiapas	n.d.	n.d.	Palacio de Gobierno y Universidad de Ciencias y Artes	1	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.c.
Morelos	n.d.	n.d.	Palacio de Cortés	n.d.	1	0	INAH e INBAL	0	n.c.
Guerrero	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.c.
			Mural epopeya	n.d.	0	1	SHCP		
			Secretaría de Salud	n.d.	0	1	INBAL		
			IMMS	n.d.	0	1	INBAL		
			SME	n.d.	0	1	INBAL y SME		
			Suprema Corte de Justicia	n.d.	0	1	SCJN		
			Antiguo Colegio de Sal Idefonso	n.d.	1	0	UNAM		
CDMX	n.d.	n.d.	Museo de las constituciones	n.d.	0	1	INBAL y UNAM	0	n.c.
			Murales el cuento de Aladino y la historia de Montenegro	n.d.	0	1	INBAL		
			Mercado Abelardo Rodríguez	n.d.	0	1	INBAL		
			UAM-I	1	n.d.	n.d.	n.d.		
Hidalgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.c.
Tabasco	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.c.
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.c.
Total	n.a.	n.a.	15	3	4	8	n.a.	0	n.a.

Fuente Información remitida por el INBAL mediante el oficio CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020

1/ Se refiere a bienes artísticos públicos que no han sido atendidos por medio de ningún recurso para corregir los daños que presentan derivado de los sismos de 2017.

2/ El INBAL señaló avances sólo por lugar dañado, pero no se especificaron el número de murales.

3/ Se refiere a recursos propios del INBAL en cuanto a deterioros no graves que podían solventarlos mediante el CENCROPAM o de las Entidades y dependencias quienes costearon los gastos de reparación.

n.d. no disponible

n.a. no aplica

n.c. no cuantificable

Si bien, el INBAL por medio del Centro Nacional Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble (CENCROPAM) reportó los avances respecto de 15 bienes muebles artísticos (4 en proceso, 8 concluidos y 3 programados), éstos no ejercieron recursos del FONDEN; además, al no definirse desde la elaboración del censo los bienes susceptibles a ser atendidos

por dicho fondo y al no especificarse si los demás muebles que siguen sin intervenir son planeados para ingresarlos a éste, no fue posible determinar en qué medida el INBAL ha procurado el avance de éstos, lo que implicó que no se haya asegurado la supervisión de la normativa en los procesos de reconstrucción, reestructuración y consolidación para obra mural.

2019-5-48E00-07-0271-07-011 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura instrumente procedimientos normativos y esquemas que le permitan solicitar con oportunidad recursos del FONDEN, así como documentar el avance y conclusión de las actividades de consolidación, reestructuración y reconstrucción de los inmuebles que sean afectados por los fenómenos naturales, a fin de que, como miembro del subcomité de evaluación, vigile el cumplimiento de las reglas, normas y leyes aplicables durante el proceso de consolidación, reestructuración o reconstrucción de los daños, hasta la conclusión de la misma, conforme a lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, 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 de las acciones para la preservación con las características y valores patrimoniales hasta antes del evento catastrófico

La atención de los daños en los inmuebles afectados por fenómenos naturales permite la preservación de los bienes con sus características y valores existentes hasta antes del evento catastrófico y, en su caso, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes.

La evidencia recabada mostró que el INBAL requiere fortalecer los controles e instrumentos para determinar que, al concluir la atención de los bienes afectados por los sismos de 2017, éstos preservaron las características y valores patrimoniales hasta antes del evento catastrófico.

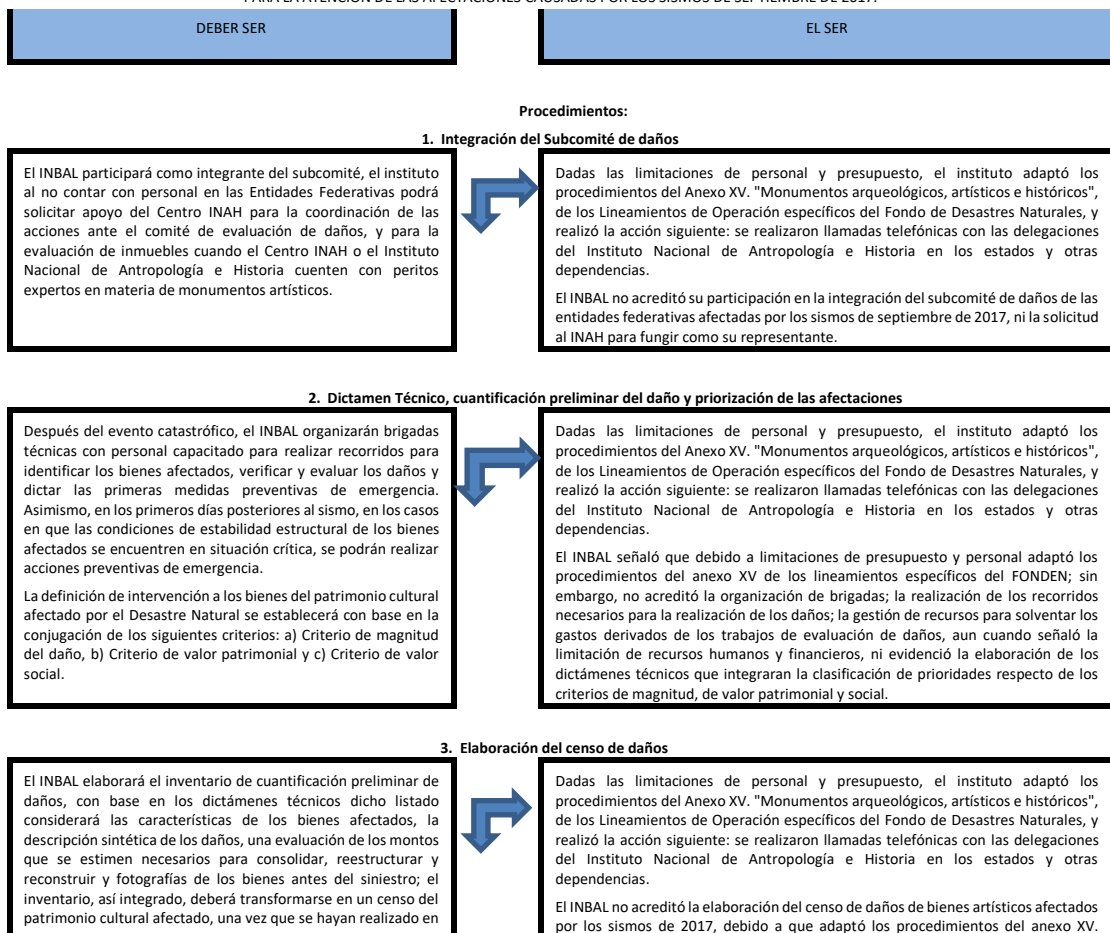
El análisis del resultado se expone en dos apartados: a) Preservación de las características y valores patrimoniales hasta antes del evento catastrófico y b) Contribución de las acciones del INBA a la etapa de Reconstrucción de la GIR.

a) Preservación de las características y valores patrimoniales hasta antes del evento catastrófico

A fin de determinar que, el INBAL contó con mecanismos para determinar que, al concluir las acciones de consolidación, reestructuración y reconstrucción en los bienes afectados por los sismos de 2017, éstos preservaron las características y valores patrimoniales hasta antes del evento catastrófico, la ASF mediante el oficio núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 7 de julio de 2020 solicitó al Instituto la evidencia documental pertinente.

Mediante los oficios números SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020 y CENCROPAM/SUB.EJE/0555/202 del 9 de marzo de 2020, el INBAL señaló que “los mecanismos con los que se garantiza que las intervenciones en los monumentos artísticos intervenidos preservaron sus características, forman parte de las responsabilidades del Instituto Nacional de Bellas Artes, a través de la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble, siendo un ente con actividades normativas emite las autorizaciones revisando y validando las intervenciones presentadas y se emite una resolución administrativa (Autorización) para realizarlos. Una vez terminados se realiza una visita de terminación de obra para corroborar la correcta ejecución de los trabajos”; sin embargo, debido a las deficiencias identificadas por la Auditoría Superior de la Federación en los procesos de atención del INBAL a los monumentos artísticos a causa de los sismos de 2017, este órgano fiscalizador determinó que se careció de mecanismos para garantizar que las intervenciones en los monumentos artísticos permitieron preservar sus características, por lo que mediante el análisis de los procedimientos del anexo XV de los lineamientos específicos de FONDEN y la evidencia remitida se definió si las acciones realizadas por el instituto permitirían dicho objetivo:

VINCULACIÓN DE LOS PROCESOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO XV “MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS” CON LA OPERACIÓN DEL INBAL PARA LA ATENCIÓN DE LAS AFECTACIONES CAUSADAS POR LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017.



VINCULACIÓN DE LOS PROCESOS ESTABLECIDOS EN EL ANEXO XV "MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS" CON LA OPERACIÓN DEL INBAL PARA LA ATENCIÓN DE LAS AFECTACIONES CAUSADAS POR LOS SISMOS DE SEPTIEMBRE DE 2017.

DEBER SER	EL SER
<p>cada uno de los casos las inspecciones y dictámenes técnicos por personal calificado y avalado por el instituto. El censo constituirá el universo de acción para las actividades del programa que al efecto se establezca.</p>	<p>"Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" para la atención de las afectaciones ocasionadas, lo que no le permitió identificar que los procedimientos realizados permitieran la integración del inventario de daños con base en dictámenes técnicos como lo establece la normativa, así como la validación mediante inspecciones y dictámenes técnicos en cada uno de bienes afectados (inventario de daños previos) por personal calificado y avalado por el instituto, a fin de establecer el universo de acción para la atención de los daños.</p>

4. Establecimiento de las acciones de atención y dictaminación definitiva

<p>La definición de intervención a los bienes afectada se establecerá con base en la conjugación de los criterios de magnitud del daño, valor patrimonial y social; asimismo, de acuerdo con el grado de afectación registrada en los bienes se establecerán tres tipos de intervención: Consolidación, Reestructuración y Reconstrucción; además el INBAL será el responsable de validar y autorizar los resultados de evaluación de daños y proyectos de consolidación, reestructuración o reconstrucción de los bienes muebles e inmuebles.</p>	<p>Debido a limitaciones de personal y presupuesto se adaptaron los procedimientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, estableciendo un criterio, determinado por la DACPAI en virtud de la experiencia en actividades relacionadas con las visitas técnicas y otras actividades inherentes a sus funciones. Un criterio fácil de aplicar por el personal y por las características de los inmuebles.</p> <p>Respecto de los 8 inmuebles señalados con daño, se identificaron inconsistencias en cuanto al establecimiento de las acciones de intervención vinculadas con los criterios de nivel del daño; asimismo, no remitió evidencia de la elaboración de los Dictámenes Técnicos, no documentó la procedencia de elaborar estudios específicos.</p>
--	---

5. Establecimiento del proyecto de intervención y gestión de la solicitud de recursos

<p>En todos los casos (bienes artísticos afectados) el INBAL elaborará un proyecto de intervención que determine con precisión las acciones, su cuantificación, el desglose de los montos requeridos, los responsables y el tiempo de ejecución. Una vez elaborado el proyecto se plasmarán los resultados en el formato determinado por la SEGOB para la presentación del diagnóstico de obras y acciones de rehabilitación. El subcomité presentará al comité de evaluación de daños, el documento debidamente validado por [...] el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. La documentación será enviada de manera inmediata a la Oficialía Mayor de la SC para su revisión y la gestión de apoyo ante el FONDEN en los términos establecidos por las Reglas y los Lineamientos de Operación.</p>	<p>El INBAL no acreditó los proyectos de intervención de los bienes artísticos muebles afectados por los sismos de 2017, ni la y gestión de la solicitud de recursos, ya que no evidenció el total de bienes muebles dañados, así como los susceptibles de atender con recursos FONDEN y su proyecto de intervención; asimismo, de los 8 monumentos, sólo el MUNAL fue susceptible ser atendidos mediante FONDEN, sin embargo, su proyecto de intervención no fue integrado de acuerdo a la normativa. Respecto de la gestión de la solicitud de recursos, no se evidenció que para los bienes artísticos muebles afectados por los sismos de 2017 se hubiera requisitado el formato determinado por la SEGOB para la presentación del diagnóstico de obras y acciones de rehabilitación y la posterior gestión de apoyo ante el FONDEN; en cuanto al MUNAL se indicó que, a 2019, se llegó al proceso de solicitud de recursos.</p>
--	--

6. Control de las acciones de reconstrucción y supervisión de los recursos económicos para la atención de daños

<p>El subcomité deberá celebrar reuniones de control y planeación, con base en los avances y observaciones identificados durante el proceso de rehabilitación o reconstrucción de los daños, su finiquito hasta la integración del libro blanco; asimismo, la totalidad de las acciones que se propongan para atender los efectos del Desastre Natural en los bienes del patrimonio cultural deberán ser supervisadas por el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, con base en los dictámenes técnicos, los estudios específicos y los proyectos de intervención que al efecto se elaboren.</p>	<p>Debido a que el INBAL no evidenció el total de bienes muebles dañados, así como los susceptibles de atender con recursos FONDEN y su proyecto de intervención; además, para MUNAL no gestionó recursos, por lo que el instituto no realizó actividades de control y supervisión de las acciones de reconstrucción; no obstante, debido a las deficiencias presentadas referentes a la falta de dictamen técnico, estudios específicos y de la adecuada elaboración del proyecto de intervención, aunado a que no se acreditó la participación del instituto como integrante del subcomité de daños, limitaría el adecuado desarrollo de las acciones de control y supervisión.</p>
--	---

7. Avance en la recuperación

<p>El acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales debe ser bajo el principio de oportunidad.</p>	<p>A dos años de los sismos el INBAL señaló que respecto del MUNAL como monumento afectado y susceptible de ser apoyado con FONDEN, no se ha llegado al proceso de la solicitud de recursos para su atención.</p>
---	---

El INBAL señaló que, por limitaciones de personal, presupuesto, incluyendo el no contar con el centro de trabajo en buenas condiciones, se tuvieron que adaptar los procedimientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales; sin embargo, el instituto no acreditó los mecanismos con los que determinó que los procedimientos establecidos tuvieran una vinculación entre sí y que con su aplicación se cumplieran con el objetivo de los lineamientos

del FONDEN, ni al servidor público facultado para decidir y autorizar la modificación del actuar del INBAL en la atención de los sismos de septiembre de 2017 o la evidencia documental correspondiente que faculte al instituto la atribución para dicho hecho; lo anterior, implicó que no se tuvieran los instrumentos que permitieran al instituto la cuantificación del daño, las dictaminaciones técnicas, el establecimiento de los proyectos de intervención y, por lo tanto que los bienes afectados conservaran sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.

Por lo anterior, al no atender los procedimientos FONDEN, el INBAL en su actuar presentó deficiencias que no le permitieron acreditar y documentar su integración como participante en los subcomités de daños; la adecuada integración de las brigadas técnicas para realizar recorridos, cuantificar los daños, priorizar las acciones y solicitar recursos de apoyo inmediato; integrar el inventario preliminar de daños y el censo como universo de atención; también limitó el adecuado establecimiento de las acciones de intervención de acuerdo a los daños y prioridades, la elaboración de los dictámenes técnicos y proyectos de intervención; la efectiva y oportuna solicitud para acceder a los recursos y atender los bienes artísticos afectados, lo que implicó que el INBAL desconociera si los monumentos a intervenir conservaron sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.

b) Contribución de las acciones del INBA a la etapa de Reconstrucción de la GIR

Con el propósito de verificar que el INBA, para la atención de monumentos artísticos dañados por los sismos de 2017 contribuyó a la etapa de reconstrucción de la Gestión Integral de Riesgos, se revisó la información remitida por el INBAL como respuesta a los oficios remitidos por la ASF núm. OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 7 de julio de 2020, respecto de los procedimientos de evaluación y cuantificación de los daños para la elaboración de inventario preliminar y censo de daños, así como de los dictámenes técnicos y los proyectos de intervención para la gestión de la solicitud de recursos para la atención de los bienes artísticos dañados y del seguimiento.

Mediante el oficio núm. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, el instituto señaló que, por la limitación de personal, presupuesto, incluyendo no contar con centros de trabajo en buenas condiciones, se adaptaron los procedimientos del Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos", de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, al respecto, la ASF revisó si dichas adecuaciones y las acciones generadas permitieron la Reconstrucción de los bienes afectados en el sector cultura, con lo que se identificó lo siguiente

- Tanto el Marco de Sendai, la ley en materia de protección civil, así como las reglas de operación del FONDEN dentro de la aplicación de la etapa de reconstrucción establecen el elemento de reducir daños futuros por fenómenos naturales mejorando para ello las condiciones preexistentes de la infraestructura afectada; sin embargo, dentro del anexo XV "Anexo XV "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" se determinan los procesos de evaluación y cuantificación de daños a monumentos artísticos, y la

elaboración de los programas resultantes para la consolidación, reestructuración o reconstrucción de los mismos para la presentación de la solicitud de recursos con cargo al FONDEN, con el objetivo de que los bienes intervenidos por afectaciones por fenómenos naturales preserven sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico y en ningún caso se destinarán recursos con cargo al fondo para la ejecución de trabajos que excedan este objetivo, lo anterior limitó el mejoramiento en las condiciones preexistentes y la reducción de nuevos daños en los bienes intervenidos.

- Asimismo, aun cuando el Anexo XV de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales incluyeran el elemento de reducción de daños futuros, el INBAL para la atención de los daños ocasionados por los sismos de septiembre de 2017 no habría cumplido con la atención a la etapa de reconstrucción establecida en la Gestión Integral de Riesgos, debido a que presentó deficiencias en los procesos de integración como participante en los subcomités para el análisis de los daños; en la integración de las brigadas técnicas con personal capacitado para realizar recorridos, cuantificar los daños, priorizar las acciones y solicitar recursos de apoyo inmediato; en la integración del inventario preliminar de daños y el censo como universo de atención; en el establecimiento de las acciones de intervención de acuerdo a los daños y prioridades, en la elaboración de los dictámenes técnicos y proyectos de intervención para la efectiva solicitud de recursos a los bienes artísticos afectados, así como en el control de las acciones y su seguimiento para determinar el avance físico-financiero, por lo que las actividades para la consolidación, reestructuración y reconstrucción realizadas por el INBAL mediante la adaptación del anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos”, no fueron acordes a la etapa de reconstrucción de la GIR, lo que implicó que a 2019, no se tenga la reanudación adecuada de los servicios de los bienes afectados, limitando el derecho del acceso a la cultura.

2019-5-48E00-07-0271-07-012 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura instrumente controles y procedimientos que le permitan, al concluir las acciones de intervención en los bienes artísticos afectados por catástrofes naturales, preservar sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes de la afectación, a fin de que la población tenga acceso a éstos, así como a la cultura, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48E00-07-0271-07-013 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura establezca un plan de verificación con objetivos, responsables y plazos, y lo implemente para garantizar la integración en su marco normativo de la reglamentación para la aplicación de los procedimientos de atención de las afectaciones que se indiquen en la normativa que se diseñe en la materia, o en su caso

el diagnóstico que fundamente la modificación de dicha normativa de acuerdo con las características de las atribuciones del instituto, a fin de alcanzar las metas y los objetivos institucionales en materia de atención a los bienes artísticos afectados por fenómenos naturales, así como el cumplimiento del objetivo de dicho anexo referente a definir los procesos de evaluación y cuantificación de daños a monumentos artísticos, y la elaboración de los programas resultantes para la consolidación, reestructuración o reconstrucción de éstos para la presentación de la solicitud de recursos, en cumplimiento de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, así como de la norma "Tercera. actividades de control", párrafo primero, y numeral 12. "Implementar Actividades de Control" 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 las deficiencias detectadas.

2019-5-48E00-07-0271-07-014 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura implemente controles y herramientas que le permitan asegurar que las acciones de intervención por realizar en monumentos artísticos tras la ocurrencia de un fenómeno perturbador estén orientadas a buscar en la medida de lo posible la reducción de los riesgos existentes, y asegurar que no se generen nuevos riesgos y mejorar para ello las condiciones preexistentes, así como la inclusión de medidas de mitigación para daños futuros, mediante normas de diseño o construcción que reduzcan su vulnerabilidad ante futuras amenazas, a fin de coadyuvar al fortalecimiento de la protección civil en México y la Gestión Integral de Riesgos, en la reducción, previsión y control permanente de riesgos en materia de monumentos artísticos, en cumplimiento de los artículos 2, fracción XLIV, de la Ley General de Protección Civil, y de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

9. Economía de los recursos

La correcta operación y aplicación de los recursos del fondo con eficiencia, eficacia y transparencia, conforme a la normativa presupuestaria, permitirá asegurar que los apoyos se entreguen, con oportunidad y permitan el cumplimiento de objetivos.

El análisis del resultado se muestra en tres apartados: a) Ejercicio de los recursos para la evaluación y cuantificación de daños, b) Ejercicio de los recursos para las medidas preventivas de emergencia, y c) Ejercicio de los recursos para las obras de consolidación reestructuración y reconstrucción.

a) Ejercicio de los recursos para la evaluación y cuantificación de daños

A fin de verificar que el INBAL, por medio de la Secretaría de Cultura solicitó recursos para la evaluación y cuantificación de daños en bienes artísticos afectados por los sismos de 2017, y que éstos se destinaron exclusivamente a dichas actividades y que, con ello, se cuantificaron y dictaminaron todos los bienes artísticos con daños, para ser atendidos mediante medidas preventivas de emergencia y acciones de consolidación, reestructuración y reconstrucción de los monumentos artísticos, mediante los oficios números OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, la ASF solicitó al INBAL la evidencia documental pertinente.

Mediante el oficio SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, el INBAL señaló que, para la atención de las afectaciones causadas por los sismos de septiembre de 2017 al patrimonio artístico, se adaptaron los procedimientos del Anexo XV. "Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos" de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, debido a que no se contó con personal y presupuesto suficientes para salir a las entidades federativas a realizar las inspecciones, motivo por el cual justificó únicamente la comunicación telefónica a las delegaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y otras dependencias de las entidades federativas afectadas y, por medio de ello, obtener información para realizar el diagnóstico y la evaluación de daños, mientras que para la ciudad de México, "las actividades y gestiones se realizaron con los recursos humanos y materiales disponibles en la Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble"; sin embargo, el INBAL no determinó los motivos por los cuales aun cuando no se contó con presupuesto, no gestionó por medio de la Secretaría de Cultura, la solicitud de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso FONDEN, para solventar los gastos derivados exclusivamente de los trabajos de evaluación de daños, lo que repercutió en la conformación de las brigadas técnicas para determinar los daños en las entidades federativas y, en su caso, la solicitud de API, lo que implicó la inadecuada integración del inventario preliminar de daños y el posterior censo oficial, el cual serviría para definir el universo de afectaciones.

b) Ejercicio de los recursos para las medidas preventivas de emergencia

Con objeto de constatar que el presupuesto solicitado, autorizado y ejercido para los APIN, los recursos se destinaron para realizar medidas preventivas de emergencia en los monumentos artísticos intervenidos de 2017 a 2019, que los montos ejercidos se ajustaron al dictamen y los diagnósticos preliminares presentados y que fueron incluidos en el costo total de la reconstrucción, la ASF mediante los oficios números OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al INBAL la evidencia pertinente.

Mediante el oficio MEMO/SGA/058/2020 del 3 de agosto de 2020, el INBAL indicó que gestionó solicitudes de APIN mediante la Secretaría de Cultura para los inmuebles MUNAL (1,942,696.67 pesos), CENCROPAM (80,000.00 pesos), Cine ópera (1,250,000.00 pesos) y Ex Teresa Arte Actual (93,000.00 pesos); sin embargo, no acreditó evidencia referente a la

aprobación de los montos ni el ejercicio de éstos, ya que informó que en tres inmuebles se realizaron medidas preventivas de emergencia, lo que implicó la falta de instrumentos adecuados para determinar las afectaciones, así como para gestionar los recursos en la ejecución de trabajos y obras de carácter prioritario y urgente.

- c) Ejercicio de los recursos para las obras de consolidación reestructuración y reconstrucción.

A fin de verificar que el presupuesto autorizado, así como el ejercido que se destinó exclusivamente para las acciones de consolidación, reestructuración y reconstrucción en los monumentos artísticos intervenidos de 2017 a 2019 y que los montos se ajustaron a lo establecidos en el dictamen técnico, la ASF mediante los oficios números OAED/DGADPP/090/2020 del 24 de febrero de 2020 y DGADPP/182/2020 del 07 de julio de 2020, solicitó al INBAL la evidencia pertinente.

Al respecto con los oficios núms. SGA/045/2020 del 18 de marzo de 2020, y MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020, se identificó en el proyecto de intervención del MUNAL que serían requeridos 1,674.91 miles de pesos para su atención; sin embargo, señaló que, a 2019, no se ha otorgado al Instituto Nacional de Bellas Artes recurso alguno para el inmueble propuesto para intervenciones, el Museo Nacional de Arte (MUNAL), con cargo al FONDEN, por lo tanto, no ha habido una calendarización de recursos, sobre registros de inicio de acciones y terminación de acuerdo con la calendarización de recursos; por lo que se determinó que el instituto no ha realizado con oportunidad las actividades que anteceden para la gestión de recursos para la atención del monumento artístico. Esto limitó determinar, a dos años de los sismos, los recursos erogados respecto del avance físico en las actividades de consolidación determinadas para los inmuebles, por lo que no fue posible determinar que los bienes preservaran sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.

2019-5-48E00-07-0271-07-015 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en ejercicios subsecuentes en los que se presenten fenómenos naturales que causen daño a los bienes artísticos, establezca controles y esquemas que le permitan gestionar y documentar de forma oportuna, por medio de la Secretaría de Cultura, los recursos para solventar los gastos derivados de los trabajos de evaluación de daños que realicen desde la ocurrencia del desastre natural, a fin de conformar las brigadas técnicas para determinar los daños, la solicitud de API, así como la integración del inventario preliminar de daños y el posterior censo oficial, el cual serviría para definir el universo de afectaciones, en términos de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2019-5-48E00-07-0271-07-016 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura establezca controles y esquemas que aseguren y documenten oportunamente los recursos solicitados, aprobados y ejercidos para la atención de las acciones de intervención que se realizarán a los bienes artísticos afectados por fenómenos naturales, a fin de determinar el gasto en el avance físico de la atención de los daños, así como a los recursos que permitieron que los bienes preservaran sus características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico, en términos de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de lo que se disponga en la normativa operativa que se diseñe para la atención de afectaciones por catástrofes naturales en bienes artísticos, 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

La integración de información en la Cuenta Pública respecto de los avances en las intervenciones de los bienes artísticos afectados, así como de la atención al problema público que se pretenden resolver con los recursos del programa.

Los hallazgos de la revisión denotaron que el INBAL debe fortalecer los mecanismos de control documental sobre la realización de intervenciones de los bienes culturales afectados, en el marco del FONDEN, ya que, para 2019, no acreditó la adecuada rendición de cuentas respecto de las actividades realizadas con cargo a la operación del Pp N001 “Fondo de Desastres Naturales”.

Con el propósito de comprobar la suficiencia de información del INBAL, para determinar en qué medida se avanzó con la atención de los monumentos artísticos dañados por los sismos de septiembre de 2017, se analizaron los documentos relativos al primer informe de Gobierno y de Labores de la Secretaría de Cultura, el Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cuenta Pública 2019, y la información proporcionada por el INBAL. En la revisión de los documentos, se identificó lo siguiente:

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL AVANCE EN LA RECONSTRUCCIÓN DE MONUMENTOS ARTÍSTICOS DEL PATRIMONIO CULTURAL
POR LOS SISMOS DE 2017.

Problema público: monumentos artísticos dañados por los sismos de septiembre de 2017.																																														
Exposición de Motivos del PPEF 2019	PEF 2019	Cuenta Pública 2019	Información remitida por el INBAL mediante el oficio MEMO/SGA/058/2020 del 03 de agosto de 2020																																											
<p>En la exposición de motivos del PEF 2019 se reportó que, la protección y conservación del patrimonio artístico es relevante para la apreciación de nuestro patrimonio histórico y cultural.</p> <p>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 considerarán asignaciones para los fondos destinados a atender y prevenir los desastres naturales (FONDEN y FOPREDEN) por 3.8 mil millones de pesos en conjunto.</p>	<p>Estrategia Programática: 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.</p> <p>Análisis Funcional Programático Económico: Para 2019, en el PEF se le asignaron 3,644,000.0 miles de pesos para la operación del Pp N001 "Fondo de Desastres Naturales.</p> <p>Objetivos, indicadores y metas para resultados: Con la revisión del apartado de Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados se verificó que para el Pp N001, se establecieron cinco indicadores: dos de Fin, uno de Propósito, uno de Componente y uno de Actividad.</p>	<p>Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática:</p> <p>En 2019, a Pp N001 "Fondo de Desastres Naturales" se le aprobaron 3,644,000.0 miles de pesos, de los cuales se ejerció 5,130,033.5 miles de pesos, lo que representa 140.8% más que lo aprobado en el PEF</p> <p>Respecto del cumplimiento de metas se informó lo siguiente:</p>	<p>El INBAL señaló que "hasta el día de hoy al no contar con montos específicos para atender acciones relacionadas con inmuebles dañados por los sismos de 2017 no se pueden reportar avances físicos o presupuestarios a la Secretaría de Cultura".</p>																																											
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Indicador</th> <th>Meta Programada</th> <th>Meta (Realizado al periodo)</th> <th>Reportado en cuenta pública (Avance %)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">Nivel de FIN</td> </tr> <tr> <td>Índice de la productividad total de los factores</td> <td>n.d</td> <td>n.d</td> <td>n.d</td> </tr> <tr> <td>Promedio del Nivel de Estratos de Bienestar de los municipios incluidos en declaraciones de desastre</td> <td>4</td> <td>3.47</td> <td>86.75</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">Nivel de propósito</td> </tr> <tr> <td>Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales.</td> <td>100</td> <td>100</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">Nivel de Componente</td> </tr> <tr> <td>Recursos de apoyo a las entidades federativas o Dependencias Federales para acciones emergentes autorizados.</td> <td>100</td> <td>97.14</td> <td>97.1</td> </tr> <tr> <td colspan="4" style="text-align: center;">Nivel de Actividad</td> </tr> <tr> <td>Revisión oportuna de las solicitudes de Apoyos Parciales Inmediatos (API).</td> <td>1</td> <td>1</td> <td>100</td> </tr> </tbody> </table>				Indicador	Meta Programada	Meta (Realizado al periodo)	Reportado en cuenta pública (Avance %)	Nivel de FIN				Índice de la productividad total de los factores	n.d	n.d	n.d	Promedio del Nivel de Estratos de Bienestar de los municipios incluidos en declaraciones de desastre	4	3.47	86.75	Nivel de propósito				Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales.	100	100	100	Nivel de Componente				Recursos de apoyo a las entidades federativas o Dependencias Federales para acciones emergentes autorizados.	100	97.14	97.1	Nivel de Actividad				Revisión oportuna de las solicitudes de Apoyos Parciales Inmediatos (API).	1	1	100	
		Indicador		Meta Programada	Meta (Realizado al periodo)	Reportado en cuenta pública (Avance %)																																								
		Nivel de FIN																																												
		Índice de la productividad total de los factores		n.d	n.d	n.d																																								
		Promedio del Nivel de Estratos de Bienestar de los municipios incluidos en declaraciones de desastre		4	3.47	86.75																																								
		Nivel de propósito																																												
		Porcentaje de municipios atendidos en el año por desastres naturales.		100	100	100																																								
		Nivel de Componente																																												
		Recursos de apoyo a las entidades federativas o Dependencias Federales para acciones emergentes autorizados.		100	97.14	97.1																																								
Nivel de Actividad																																														
Revisión oportuna de las solicitudes de Apoyos Parciales Inmediatos (API).	1	1	100																																											

Fuente: elaborado por la ASF con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, su exposición de motivos, así como la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019.

n.d No disponible.

En la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2019, se señaló la importancia de la protección y conservación del patrimonio artístico para la apreciación del patrimonio histórico y cultural; sin embargo, en la Cuenta pública, sólo se reportó información sobre la gestión financiera del Pp N001, sin que se integrara lo relacionado con el ejercicio de los recursos del INBAL para la reconstrucción y rehabilitación de los monumentos artísticos afectados por los sismos de 2017; además, los indicadores reportados en la Cuenta Pública, no permitieron determinar el avance respecto de la atención de los mismos, por lo que se desconoce si las actividades establecidas por el Instituto contribuyeron al restablecimiento de la infraestructura cultural con sus características preexistentes hasta antes de los eventos catastróficos; asimismo, si bien el instituto indicó que hasta el día de hoy al no contar con montos específicos para atender acciones relacionadas con inmuebles dañados por los sismos de 2017 no se pueden reportar avances físicos o presupuestarios a la Secretaría de Cultura, ni reportó las causas por las que a dos años de los sismos no se ha logrado la atención de los monumentos afectados, situación que incidió en que no se tengan elementos para adecuar la actuación del instituto, para que en lo subsecuente se permita la óptima atención de los daños.

2019-5-48E00-07-0271-07-017 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura implemente controles que le permitan asegurar, documentar y remitir a la Unidad de Política y Control, como unidad responsable del Programa Presupuestario N001 "Fondo de Desastres Naturales", la información referente a las gestiones realizadas por el instituto para la atención de los bienes artísticos afectados por fenómenos naturales, a fin de que ésta pueda ser integrada en la Cuenta Pública y permita la adecuada rendición de cuentas, en términos de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, 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 INBAL, en el marco del FONDEN, no acreditó haber solicitado recursos para la ejecución de acciones de intervención para el MUNAL como único monumento artístico susceptible de ser apoyado, por lo que no se acreditó que existieron avances en la preservación de sus características y valores patrimoniales, a fin de que la población tenga acceso a esos bienes y disfrute de la cultura, conforme a lo mandatado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Liderazgo y dirección, Controles internos, Aseguramiento de calidad y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

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

17 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 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el 17 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 las gestiones del INBAL contribuyeron a la atención de la infraestructura afectada en el sector cultura 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.

En el artículo 2, fracciones XXVIII y XLIV, de la Ley General de Protección Civil se señala que la GIR se refiere a acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, e involucra las etapas de: identificación de los riesgos o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción; en lo concerniente a la implementación de la etapa de reconstrucción, se consideran procesos de largo plazo, así como la restauración y reanudación de funciones y servicios básicos de la población afectada, asegurando la no generación de nuevos riesgos y mejorando para ello las condiciones preexistentes.

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,^{6/} en las que se identificó un inventario de 2,340 bienes culturales dañados: 431 (18.4%) con daño severo; 1,019 (43.6%) con daño moderado, y 890 (38.0%) con daño menor.^{7/} Al respecto, el Gobierno Federal en la Estrategia Programática del PEF del ejercicio 2019, reconoció que las tareas de rehabilitación prácticamente no han iniciado y se estima que durarán cinco años.

En 2019, para atender esa problemática y actuar conforme lo establece la etapa de reconstrucción de la GIR en el sector cultura, en específico para los bienes artísticos, se operó el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN) que tiene el propósito de otorgar recursos dirigidos a la ejecución de intervenciones en los bienes artísticos afectados por los sismos de

^{6/} 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.

^{7/} Secretaría de Cultura, Sismos y Patrimonio Cultural.

2017 para consolidarlos, reestructurarlos o reconstruirlos, a fin de contribuir a preservar sus características y valores patrimoniales.^{8/} Para lograr lo anterior, en el marco del FONDEN, el INBAL debía a 2019, evaluar y clasificar los daños ocasionados por los sismos, dictaminar los daños para el establecimiento de acciones de intervención y la solicitud de recursos, realizar el control de la reconstrucción y el seguimiento de los recursos otorgados para la atención de los bienes artísticos, así como asegurar la preservación con las características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico; la economía de los recursos ejercidos y la rendición de cuentas.

En cuanto a la evaluación y clasificación de los daños el INBAL, reconoció contar con deficiencias técnicas, de gestión y presupuestales para la aplicación y operación del anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos”, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, por lo que estableció criterios propios los cuales no le permitieron acreditar la evidencia sobre la atención de los daños, como se detalla a continuación:

A 2019, no acreditó su participación como integrante del subcomité de daños de las entidades federativas afectadas ni la solicitud al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o a los Centros INAH para que fungieran como su representante, ya que sólo realizó comunicaciones telefónicas hacia las entidades afectadas con los sismos.

Además, si bien el instituto realizó la conformación de equipos de dos personas para el seguimiento de daños sólo en 38 monumentos artísticos competencia del INBAL en la Ciudad de México, así como la inspección ocular por parte del CENCROPAM de 682 murales, ubicados en 76 sitios distintos de siete entidades federativas, no acreditó la coordinación con el INAH y autoridades estatales y municipales para el establecimiento de las brigadas técnicas con personal capacitado para que mediante recorridos identificaran los bienes artísticos con declaratoria de monumento y sin ella que fueron afectados, verificar y evaluar los daños y, en su caso, dictar las primeras medidas preventivas de emergencia, en consecuencia no se realizó de forma correcta la cuantificación preliminar del daño, los dictámenes técnicos preliminares y la priorización de las afectaciones de los bienes artísticos con y sin declaratoria de monumento.

En cuanto a la gestión de Apoyos Parciales Inmediatos, se identificó que el INBAL solicitó 3,365.7 miles de pesos para realizar acciones preventivas en el Museo Nacional de Arte (MUNAL), el Centro Nacional Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble (CENCROPAM), el Museo Ex-Teresa Arte Actual y el Cine Ópera, de los cuales realizó dichas acciones en los tres primeros, no obstante, no evidenció que se hubieran aprobado dichos montos ni que se hayan ejercido por concepto del API.

^{8/} Diario Oficial de la Federación, Lineamientos de Operación Específicos del Fondo de Desastres Naturales, publicados el 31 de enero de 2011.

Respecto de la dictaminación para el establecimiento de las acciones y solicitud de recursos al FONDEN, el INBAL, a 2019, no acreditó la elaboración del inventario preliminar de daños en bienes muebles e inmuebles artísticos^{9/}, ni su validación mediante inspecciones y dictaminaciones técnicas en cada uno de éstos, a fin de establecer el censo como universo de acción para la atención de las afectaciones, ya que sólo informó de la elaboración de un diagnóstico donde identificó daño en 8 monumentos artísticos de la Ciudad de México^{10/}, el cual no fue integrado con base en dictámenes técnicos como lo establece el Anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos”.

Asimismo, señaló que los criterios de la definición y clasificación de prioridades del anexo XV, no son congruentes con las características de los monumentos artísticos, por lo que, estableció una semaforización^{11/} vinculada con las acciones de intervención referidas en la normativa y adicionó las de restauración, rehabilitación y restitución; no obstante, no evidenció que la orden y aprobación de la modificación de lo establecido en el anexo XV fueran realizadas por servidores públicos facultados, lo que implicó que no se establecieran adecuadamente las acciones de atención para los bienes artísticos afectados por los sismos de 2017, así como el proyecto de intervención.

Por lo anterior, de los ocho inmuebles con daño, cinco fueron clasificados con afectación media y tres con leve, aun cuando el instituto reconoció que “todos los monumentos artísticos sufrieron daños mínimos o leves”; respecto de los cinco clasificados como medios, en tres se establecieron actividades de restitución y consolidación, pero de acuerdo con el criterio del instituto la restitución la refiere a daño grave, de los dos restantes se clasificaron como consolidación y restauración que se refieren a daño leve o mínimo, situación que limitó que los inmuebles afectados definieran las necesidades de intervención adecuadas para conservar las características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.

En cuanto a los proyectos de intervención el INBAL señaló que el único monumento susceptible de ser atendido con recursos del FONDEN fue el MUNAL, ya que de los restantes

^{9/} De acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas el INBAL es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos; asimismo, el Anexo XV “Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos”, de los Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales indica que pueden ser considerados para su atención mediante FONDEN los inmuebles que no cuenten con declaratoria de monumento artístico, y que se encuentren inscritos en el registro público de monumentos del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; o cuenten con dictamen o estén en proceso de ser declarados monumentos, o bien que la Entidad Federativa los tenga por inmuebles artísticos.

^{10/} Columna de la independencia; Monumento a la Revolución; Casa de Quintana Roo; Palacio de Bellas Artes; Palacio Postal; Banco de México; Museo Nacional de Arte y el Conservatorio Nacional de Música.

^{11/} Señal de control rojo (**Daño grave**): se refiere a colapso de inmuebles, colapso de elementos arquitectónicos importantes, son aquellos en los que la estructura se afecta y sólo pueden intervenir mediante la restitución o reconstrucción (acciones de reconstrucción y restitución); señal de control amarillo (**Daño medio**): se refiere a la pérdida de algún elemento arquitectónico, hundimientos, grietas, fracturas, son daños que se pueden revertir. Requiere intervenciones mayores de rehabilitación, reestructuración o consolidación (acciones de reestructuración y restauración); por último, señal de control verde (**Daños leves o mínimos**): son aquellos que afectan acabados, elementos arquitectónicos y que requieren intervenciones menores como reposición de acabados, instalaciones, etc. (acciones consolidación, restauración y rehabilitación).

siete serían atendidos con recursos propios de los depositarios o en algunos casos mediante las pólizas de seguros, por lo anterior, el instituto únicamente registró en sus archivos el proyecto de intervención para dicho inmueble; sin embargo, no se acreditó que éste integrara los 14 elementos señalados en la normativa^{12/}, lo que implica que el instituto no determinara las acciones a realizar, su cuantificación, el desglose de los montos requeridos, los responsables y el tiempo de ejecución.

En referencia a la gestión de la solicitud de recursos, para 2019, el instituto indicó que en el caso particular del MUNAL no se ha llegado a dicha parte del proceso y durante 2020 con apoyo del Instituto Nacional de Antropología e Historia se gestiona un Convenio de Colaboración para continuar con la solicitud de recursos, lo cual limitó que el acceso a los recursos del Fondo de Desastres Naturales fuera con oportunidad para la atención de los daños y que a dos años de los sismos, el INBAL no registrara un avance en la atención de los monumentos afectados.

Para el control de la reconstrucción y seguimiento de los recursos económicos para la atención de las afectaciones, las deficiencias mostradas por el INBAL revelan que no tendría los mecanismos necesarios que le permitieran realizar una adecuada supervisión de las intervenciones.

Respecto de la preservación con las características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico, el INBAL no presentó un avance en la atención de los bienes artísticos afectados, debido a que, a dos años de los sismos y las afectaciones, no se ha realizado la solicitud de recursos para la intervención del MUNAL como único bien susceptible de recibir recursos del FONDEN, no se registró avance; asimismo, debido a las deficiencias anteriores y a que la normativa de operación del fondo, el INBAL no contribuyó a la etapa de reconstrucción de la GIR, para que mediante las acciones de consolidación, reestructuración y reconstrucción la infraestructura afectada en el sector cultura se redujeran los posibles daños futuros.

En opinión de la ASF, en 2019, debido a deficiencias institucionales y operativas, el INBAL no evaluó los daños en bienes artísticos por los sismos de 2017 y careció del censo de afectaciones, por lo que no realizó los procedimientos para su atención conforme a los protocolos establecidos en la normativa aplicable a la Gestión Integral de Riesgos; en consecuencia, a tres años de los sismos, el instituto no acreditó avances en la atención de los bienes artísticos dañados, puesto que, como hechos posteriores, se verificó que a agosto de 2020 no se gestionó la solicitud de recursos ante el FONDEN en detrimento de los monumentos afectados. De no corregirse las deficiencias, se puede concretar el riesgo de no preservar las características y valores patrimoniales de los bienes artísticos siniestrados a causa de futuros desastres naturales.

^{12/} En cuanto al MUNAL, éste careció del dictamen técnico.

El valor de la fiscalización consiste en que el INBAL modifique, reoriente o suspenda la ejecución de las intervenciones, en el marco del FONDEN, a fin de rearticular su operación para garantizar que la evaluación e identificación de afectaciones, la gestión de intervenciones y su supervisión, se dirijan a consolidar, reestructurar y reconstruir los monumentos artísticos 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. Comprobar que, a 2019, el INBAL formó parte del subcomité de evaluación de daños o, en su caso, contó con representante experto en bienes artísticos, para examinar los resultados de los daños en las entidades federativas afectadas por los sismos de septiembre de 2017.
2. Verificar que, a 2019, el INBAL aseguró la organización de brigadas técnicas para la identificación de bienes afectados, verificación y evaluación del daño y dictaminar las medidas preventivas de emergencia, derivado de los sismos de septiembre de 2017.
3. Constatar que, a 2019, el INBAL integró el censo de daños basado en el inventario preliminar de los bienes artísticos afectados por los sismos de 2017, después de haber

realizado en cada uno de los casos las inspecciones y dictámenes técnicos por personal calificado y avalados por dicho instituto.

4. Evaluar que, a 2019, el INBAL realizó o autorizó la determinación del tipo de intervención en los bienes artísticos afectados por los sismos de septiembre de 2017, con base en la definición y cuantificación del daño determinado, estableció los dictámenes técnicos de los bienes afectados o en su caso definió la procedencia de elaborar estudios específicos para determinar el tipo de intervención.
5. Verificar que, a 2019, los bienes artísticos intervenidos contaron con un proyecto de intervención que determinara con precisión las acciones, su cuantificación, el desglose de los montos requeridos, los responsables y el tiempo de ejecución, autorizados por el INBAL, para la solicitud de recursos al FONDEN.
6. Determinar si el INBAL, realizó la supervisión de las intervenciones para atender los daños de los sismos con base en los dictámenes técnicos, estudios específicos y proyectos de intervención.
7. Determinar el avance físico y financiero, a 2019, de los bienes artísticos intervenidos para su atención por los daños de los sismos de septiembre de 2017.
8. Verificar, el avance a 2019, en la atención, respecto de la consolidación, reconstrucción y la reestructuración de los bienes artísticos afectados por los sismos de 2017.
9. Evaluar en qué medida las intervenciones concluidas de los bienes artísticos dañados por los sismos de 2017, permitieron a 2019, su preservación con las características y valores patrimoniales existentes hasta antes del evento catastrófico.
10. Verificar en qué medida las gestiones realizadas por el INBAL para la atención de las afectaciones en bienes artísticos por los sismos de septiembre de 2017, contribuyeron a la etapa de reconstrucción de la Gestión Integral de Riesgos
11. Comprobar que a 2019, el INBAL se aseguró que los recursos erogados en la atención de los bienes artísticos dañados por los sismos de septiembre de 2017 se ajustaron a los montos establecidos en el dictamen técnico, en la solicitud de APIN y se ejercieron de acuerdo con las acciones establecidas en los proyectos de intervención.
12. Evaluar que, en 2019, el INBAL, remitió información de sus actividades a la Secretaría de Cultura, a fin de que se incluyera en la Cuenta Pública, y con ello, se informara acerca del cumplimiento de metas y objetivos de las acciones en rehabilitación de los bienes artísticos dañados por los sismos de 2017.

Áreas Revisadas

Dirección General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

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. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: art. 1, párrafo segundo y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: art. 54, párrafos primero y segundo.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, título segundo, capítulo I, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", norma Cuarta. "Información y Comunicación", párrafo primero y tercero; Norma "Tercera. actividades de control", párrafo primero, del numeral 9. "Normas Generales, Principios y Elementos De Control Interno" y numeral 12. "Implementar Actividades de Control", párrafo primero.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Protección Civil, artículo 2, fracción XLIV; Reglas Generales del Fondo de Desastres Naturales, artículos 2, párrafo primero, 4, fracción I, 11, párrafos tercero, quinto y sexto, así como 28; Lineamientos de Operación específicos del Fondo de Desastres Naturales, Anexo XV Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, párrafo tercero, numerales 4. "Integración del subcomité de evaluación de daños de monumentos arqueológicos, artísticos e Históricos", párrafo segundo, 5. "Del inventario, cuantificación y clasificación de los daños", párrafos primero, segundo y cuarto, 6. "Del tipo de intervención requerida", párrafos primero, segundo, tercero, quinto, octavo, noveno, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto, 7. "De los mecanismos de coordinación", párrafo segundo, 8 "Resultados de evaluación y diagnóstico de obras y acciones", párrafo primero, 9. "Control y rendición de cuentas", párrafos segundo y cuarto.

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.