

Archivo General de la Nación

Gestión del Sistema Nacional de Archivos

Auditoría de Desempeño: 2022-1-47EZN-07-0013-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 13

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 2022 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que por medio del Programa presupuestario P014 se realizaron las acciones de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación para la gestión del Sistema Nacional de Archivos, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Alcance

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2022, con un periodo de referencia de 2018 a 2021, y comprendió la revisión de los resultados del AGN, específicamente, la operación del Pp P014, en términos de las actividades de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación para la gestión del Sistema Nacional de Archivos; su contribución a que los sujetos obligados gestionen los archivos institucionales que producen conforme a las directrices establecidas; el ejercicio de los recursos y su costo-efectividad, y los mecanismos de evaluación.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp P014.

Antecedentes

En el artículo 6, apartado A, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece que el derecho a la información estará garantizado por el Estado, para lo cual, los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del

ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados.

En el artículo 2, fracción I, de la Ley General de Archivos (LGA), se indica que el objetivo de esa Ley es promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita, de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados.

En este sentido, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), el 11 de junio de 2002, se le concedió la responsabilidad al Archivo General de la Nación (AGN) de elaborar los criterios para la organización, preservación y difusión de los archivos gubernamentales.¹

El 23 de enero de 2012 se promulgó la Ley Federal de Archivos (LFA), con la cual, el AGN se convirtió en un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal y dejó de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

En 2014, se aplicó un diagnóstico para conocer la situación de los archivos del país, los resultados indicaron que, de 746 instituciones encuestadas, el 66.6% contaba con un área coordinadora de archivos, y el 81.0% afirmó que aplicaba la LFA para su gestión documental, pero sólo el 31.0% hacía uso de instrumentos de control archivístico.²

En este contexto, el 7 de febrero de 2014 se reformaron los artículos 6 y 73 de la CPEUM, a fin de crear un mecanismo eficiente de acceso a la información y documentos contenidos en archivos, y para que el Congreso de la Unión expediera la ley general para la organización y administración de los archivos de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; además de las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos (SNA).

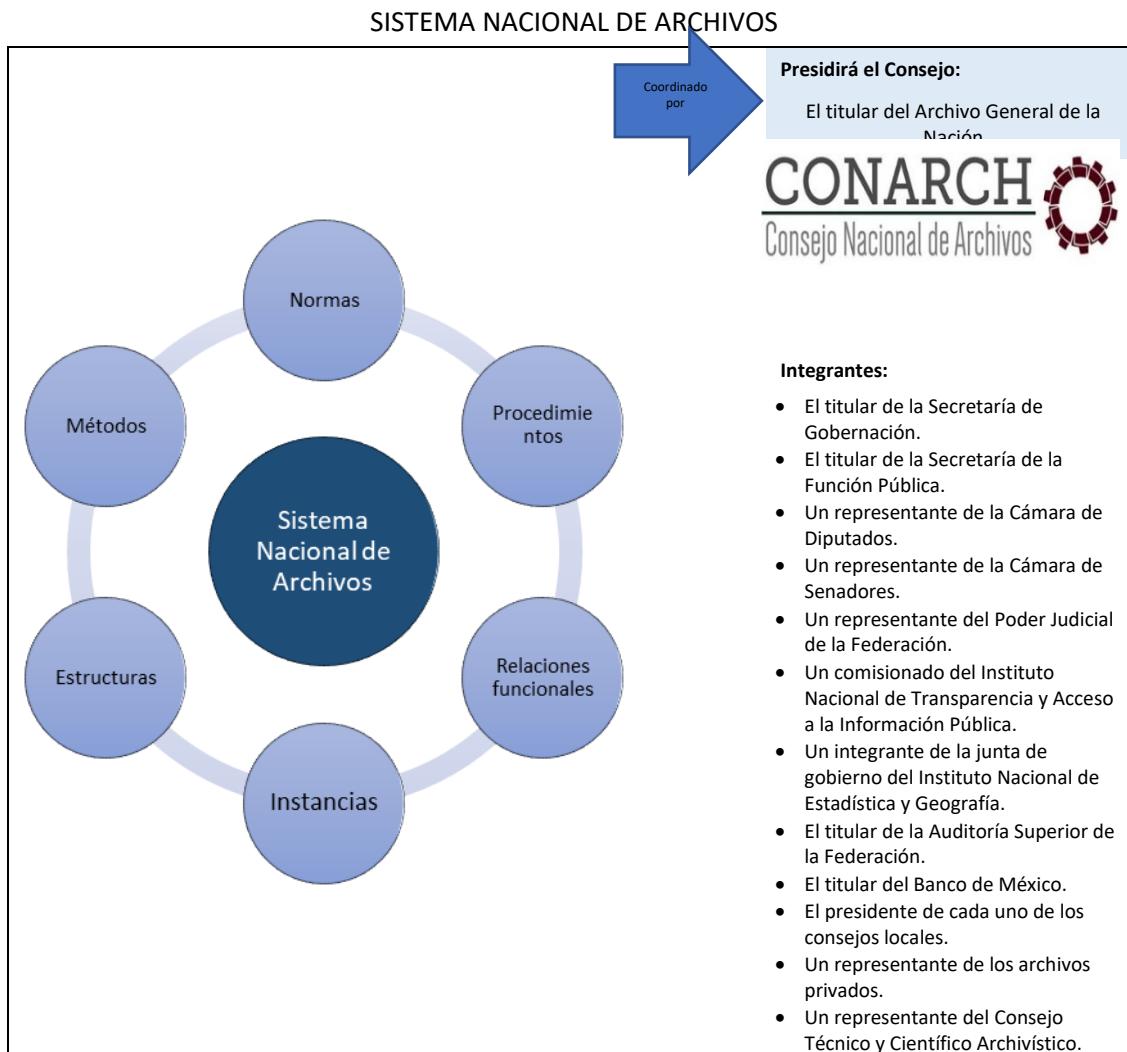
El SNA fue definido como el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados,³ y cuya coordinación quedó a cargo del AGN mediante la presidencia del Consejo Nacional de Archivos (CONARCH) por parte del titular de la entidad.⁴ Como se muestra en el esquema siguiente:

1 Archivo General de la Nación, **Informe anual correspondiente al ejercicio 2012**, p. 14.

2 **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos**, 17 de noviembre de 2016, p. 7 y 8.

3 **Ley General de Archivos**, artículo 64, primer párrafo.

4 **Ibid.**, p. 2 y 3



Fuente: Elaborado por la DGADDP, con base en la **Ley General de Archivos**, DOF, última reforma 19-01-2023.

El 15 de junio de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la LGA, derivado de ello, a partir del 1 de enero de 2019, el AGN se constituyó como un organismo descentralizado no sectorizado. Con la entrada en vigor de la LGA, el 15 de junio de 2019, los sujetos obligados a cumplir con las normas archivísticas pasó de 300 a 4,000.⁵

⁵ Maxefi Consultores SC, **Evaluación Estratégica con Enfoque de Diseño de la “Política para la organización, preservación, acceso y difusión del patrimonio documental de la Nación”**, México, 2020, p.12

Para 2020, se inició la operación del Programa presupuestario (Pp) P014 “Gestión del Sistema Nacional de Archivos”, a partir de los Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de la evaluación en materia de diseño realizada al Pp E002 en 2017, con el propósito de que los sujetos obligados por la LGA gestionen adecuadamente los documentos que producen.⁶

En el Diagnóstico del Pp P014, se identificó que el AGN definió como problemática por atender que “los sujetos obligados por la Ley General de Archivos gestionan inadecuadamente los documentos que producen”.

Al respecto, en el Programa Institucional del Archivo General de la Nacional (PIAGN)2020-2024 se definieron los objetivos de 1. “Fomentar el desarrollo archivístico, para los sujetos obligados por la LGA a nivel nacional”, y 2. “Impulsar el cumplimiento normativo en materia archivística de las dependencias y entidades de la APF”.

Para atender la problemática y cumplir con los mandatos jurídico y programático, en 2022, el AGN operó el Pp P014 con un presupuesto ejercido de 32,429.3 miles de pesos, 109.1% más que el presupuesto aprobado (15,511.9 miles de pesos),⁷ con el propósito de planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar la gestión del SNA, a fin de contribuir a que los sujetos obligados realicen su gestión institucional conforme a las directrices establecidas.⁸

Resultados

1. Planeación

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó actividades de planeación para la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Gestión Documental y Administración de Archivos (PONAGEDAA), y emitió la normativa vinculada a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- El ente elaboró el anteproyecto de la PONAGEDAA, el cual fue presentado durante la Primera Sesión Ordinaria de 2022 del CONARCH; además, gestionó reuniones de trabajo con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESPA) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para generar un esquema de colaboración en la definición de estrategias, métodos y sustentos estadísticos

6 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública**. México, 2021, Primer trimestre, Anexo XII Evaluación de Programas Presupuestarios y Políticas Públicas de la Administración Pública Federal, p. B548.

7 **Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 y 2022**, Análisis Funcional Programático Económico, Ramo 47 Entidades No Sectorizadas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cifras deflactadas con base en el factor de actualización a 2022.

8 **Matriz de Indicadores para Resultados 2022**, del Pp P014.

vinculado con la problemática que sustentará la creación de dicha política pública; asimismo, aprobó durante la Segunda Sesión Ordinaria el Cronograma de Trabajo de las actividades de planeación estratégica para su elaboración, a ejecutarse durante 2023 y el primer trimestre de 2024; al respecto, acreditó que continuó con la integración de la PONAGEDAA mediante talleres de planeación estratégica con titulares y personal operativo de sus unidades administrativas; por lo cual, se considera pertinente que la entidad de continuidad a las actividades señaladas en el cronograma de trabajo, de manera que, en los ejercicios subsecuentes, sea aprobada la Política Nacional de Gestión Documental y Administración de Archivos.

- En relación con la elaboración, aprobación y difusión de normativa, relativa a la gestión documental y administración de archivos, el ente fiscalizado promovió entre los archivos estatales, la adopción de la Norma Mexicana NMX-R-069-SCFI-2016 Documentos Fotográficos-Lineamientos para su Catalogación, y coadyuvó en la actualización de la Norma Mexicana NMX-100-SCFI-2018 Acervos Documentales-Lineamientos para su Preservación. Aunado a ello, elaboró y expidió tres lineamientos y dos manuales de procedimientos relacionados con la creación y uso de sistemas automatizados de gestión documental; la regulación de la organización y administración de documentos de archivo en soporte electrónico, el registro y validación de los instrumentos de control archivísticos, y digitalización y administración de archivos de trámite, los cuales al cierre del ejercicio fiscal 2022, se encontraban en proceso de revisión para su posterior aprobación y difusión.

De tal modo, el AGN, mediante el Pp P014, realizó actividades para llevar a cabo la planeación para la gestión del Sistema Nacional de Archivos, con el avance para la integración del anteproyecto de la PONAGEDAA y la emisión de normativa que dé sustento regulatorio a su implementación, a fin de que se formalice la identificación del problema generalizado vinculado a la organización y administración de los archivos de trámite, de concentración, e históricos de los sujetos obligados en los tres órdenes de gobierno, conforme a lo dispuesto en la LGA; se definan soluciones, metodologías de participación, objetivos, estrategias, líneas de acción, y los entes responsables; además, para que los sujetos obligados por la LGA dispongan de un marco regulatorio homogéneo y actualizado para la gestión de sus archivos. Por lo anterior, se considera pertinente que la entidad continúe con la expedición, aprobación, actualización y difusión de normas, lineamientos, manuales, o instructivos, con base en los resultados del Diagnóstico continuó “Memoria de los Archivos, Archivos de la Memoria”, estableciendo los criterios para su implementación y actualización constante.

2. Coordinación

En 2022, mediante la operación del CONARCH y del Pp P014, el AGN coordinó el SNA celebrando dos sesiones ordinarias en el año, con las cuales se concertaron acciones conjuntas con los titulares y representantes de instancias federales, entidades federativas, y representantes de archivos privados e invitados permanentes; además, suscribió dos

acuerdos y 15 convenios de coordinación y colaboración nacionales e internacionales en materia archivística.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- El AGN coordinó el SNA como presidente del CONARCH, sesionó de manera ordinaria en los meses de agosto y diciembre, estableciendo ocho acuerdos relacionados con la existencia de quorum legal para sesionar; la aprobación de la orden del día de las sesiones ordinarias celebradas; la toma de conocimiento de las actividades que realizó la Comisión de la Verdad, y de la aprobación del acceso irrestricto, para los integrantes del SNA, a los archivos relacionados con violaciones a los derechos humanos.
- Asimismo, promovió acciones coordinadas como la elaboración del anteproyecto y del protocolo metodológico de la PONAGEDAA; el proyecto de Test Argumentativo para la identificación del Patrimonio Documental de la Nación considerado Monumento Histórico por ministerio de Ley; la generación de fichas informativas respecto de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) contra diversas leyes locales en materia de archivos; elaboración de normativa en materia de preservación del patrimonio documental y del primer Padrón de Sujetos Obligados de la LGA; visitas a Estados y municipios de la República Mexicana para exhortar a los Sujetos Obligados a llevar a cabo una correcta gestión documental y armonizar su legislación en materia de archivos con la LGA, e implementación de la página web del SNA.
- En relación con la suscripción de convenios de coordinación y colaboración, en el periodo de referencia 2018-2022, el ente suscribió con el INAI un acuerdo para el cumplimiento de los fines del SNA relacionado con generar un primer padrón de Sujetos Obligados de la Ley General de Archivos sin fecha de vigencia; firmó con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) un acuerdo, y con diversos sujetos obligados del ámbito federal, de entidades federativas y organismos internacionales, 15 convenios, de los cuales 12 (80.0%) estuvieron vigentes en 2022, relacionados con la generación e impulso de mecanismos de colaboración interinstitucional para la ejecución y promoción de programas, proyectos y actividades de organización, conservación, restauración, fomento y protección, intercambio de experiencias y prácticas exitosas, capacitación, asesoramiento técnico, auditoría archivística, investigación y difusión del patrimonio documental, aprovechamiento de recursos, académicas, de docencia, de desarrollo científico y tecnológico, y de investigación en materia de archivos, así como acciones en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, gestión documental y administración de archivos; además de llevar a cabo procesos archivísticos de descripción documental, actualización de instrumentos de consulta y aplicación de medidas de conservación.

3. Ejecución

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN implementó la gestión del Sistema Nacional de Archivos por medio de la ejecución del Registro Nacional de Archivos (RNA), la emisión de dictámenes y el desarrollo de la capacitación y asesorías a los sujetos obligados por la LGA; no obstante, presentó áreas de mejora en la formulación y aprobación del procedimiento formalizado para efectuar la administración del RNA, y en sus mecanismos de control para la recopilación, procesamiento y presentación de los datos que evidencien los resultados de su desempeño.

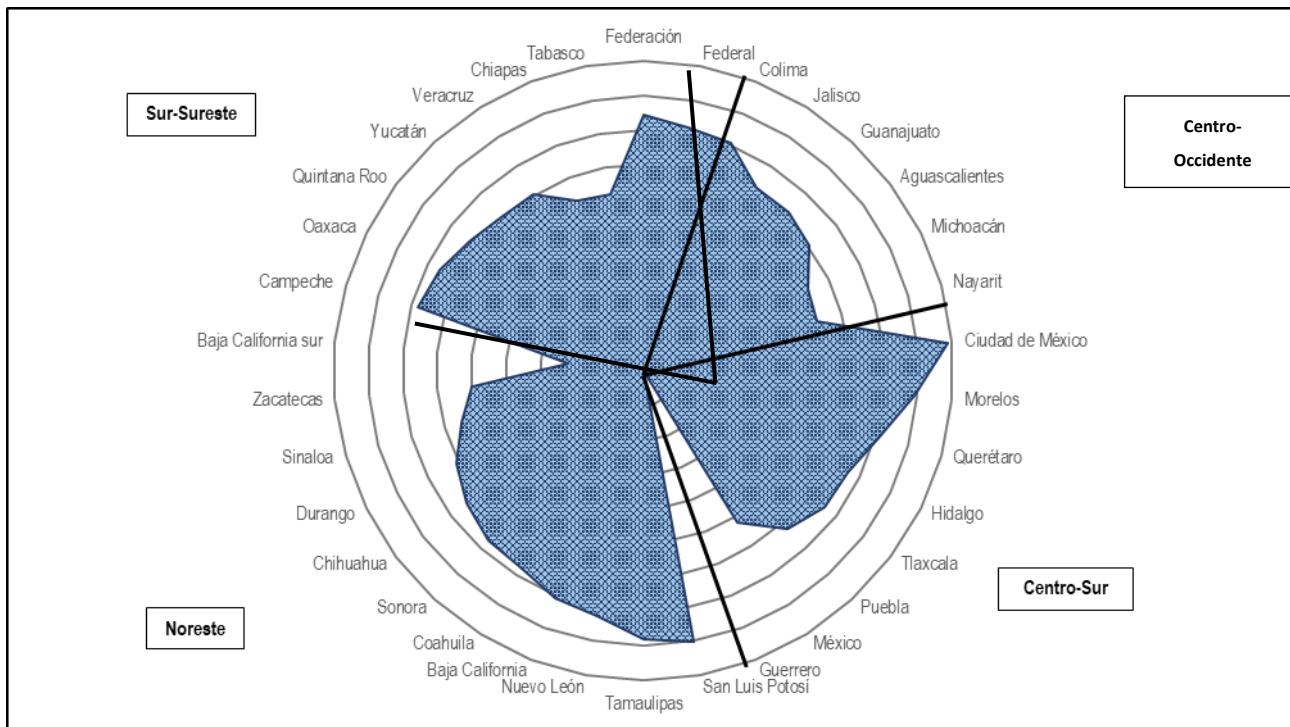
La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- La administración y operación del RNA se sustentó en la normativa interina de las “Reglas Provisionales del Registro Nacional de Archivos”, en las que se establecieron los criterios para la organización, funcionamiento y acceso público del registro; por lo que estuvo pendiente la emisión de las bases definitivas para su funcionamiento. Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores, se acreditó que, durante 2023, la entidad llevó a cabo un proceso para contar con las bases de funcionamiento definitivas, las cuales fueron aprobadas e inició su vigencia en junio del año en curso con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las “Bases para la Organización y Funcionamiento del Registro Nacional de Archivos”.

La operación del RNA se realizó mediante la implementación de 10 herramientas informáticas con las que se registró la información de 1,054 sujetos obligados por la LGA; sobre el estado que guardan sus sistemas institucionales de archivos; el patrimonio documental que preservan, y sobre la existencia y ubicación de sus archivos. Con la revisión del funcionamiento de la herramienta estadística, se verificó que con los datos recabados en cada módulo y mediante el método de Cuadro de Mando Integral (Balance Score Card)⁹, se realizó la medición del desarrollo archivístico nacional, el cual mostró que, en promedio, el nivel de desarrollo archivístico de los sujetos obligados registrados en el sistema fue del 61.2%, que representó una medida “regular”, identificando su desempeño por sujeto obligado en lo individual, por Entidad Federativa y Regiones, como se muestra en la gráfica siguiente.

9 “[...] es una herramienta de gerencia que permite traducir la estrategia de una organización en un conjunto completo de medidas de desempeño tal, que informa a la alta gerencia sobre cómo la organización avanza hacia el logro de sus objetivos. En este contexto, el CMI colabora con un sistema de control de gestión dado que entrega a la dirección de una institución un instrumento para evaluar el cumplimiento de la estrategia, y para alinear las conductas hacia el logro de los objetivos estratégicos organizacionales”. CEPAL, **Indicadores de Desempeño en el Sector Público**, Santiago de Chile, noviembre del 2005, p. 87.

GRADO DE DESARROLLO ARCHIVÍSTICO, POR ENTIDAD FEDERATIVA Y REGIÓN, AGN, 2022



FUENTE: Elaborado por la DGADPP, con base en la información proporcionada por el AGN.

La administración y operación del RNA por el AGN, mediante la implementación de herramientas informáticas para el reporte de información de los sujetos obligados registrados en el sistema, le permitió contar con datos para cumplir el objetivo de la plataforma. En este sentido, con el análisis de su normativa interna, se identificó que subsisten áreas de mejora, como la formulación y aprobación del procedimiento formalizado dentro de sus manuales de procedimientos institucionales para efectuar la administración del RNA.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, una minuta de trabajo de la reunión efectuada el 14 de septiembre de 2023, en la que se estableció por la Subdirección de Desarrollo Archivístico (SDA) y la Subdirección de Planeación y Evaluación (SPE), que se cuenta con la normatividad necesaria para formalizar un procedimiento y que se realizará un análisis de la calendarización de actividades del Departamento de Organización y Métodos (DOM) para atender la observación; asimismo, entregó el cronograma de actividades de la SPE para la creación del procedimiento “Administración de la Plataforma del Registro Nacional de Archivos y del Sistema Nacional de Archivos”.

Al respecto, la DGADPP determinó que la observación persiste, ya que, si bien la entidad fiscalizada informó las actividades que se tienen programadas para el diseño y formalización del procedimiento para efectuar la administración y actualización del RNA, todavía se encuentra pendiente el desarrollo de dichas acciones y la eventual formalización del procedimiento en su normativa interna. Por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones por implementar para atender el área de mejora detectada.

- Respecto del dictamen de solicitudes de destino final y de instrumentos de control y consulta archivística, el ente fiscalizado dispuso de un diagnóstico sobre las dificultades que presenta el cumplimiento normativo en materia archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), que sirvió de base para programar la dictaminación de las solicitudes de destino final¹⁰ y de instrumentos de control y consulta archivística¹¹ dentro de su Programa Anual de Trabajo (PAT), y en los objetivos de la MIR 2022 del Pp P014, dentro de los niveles de Componente “Solicitud de destino final dictaminada” y “Catálogo de disposición documental dictaminado”, así como en los de Actividad “Atención a las solicitudes de destino final” y “Atención a las solicitudes de validación y registro de instrumentos de control y consulta archivística”.

En la MIR 2022 del Pp P014, se estableció el indicador de “porcentaje de solicitudes de destino final dictaminadas con respecto al número de atendidas” que alcanzó un 45.2% de avance, debido a que procedieron 1,283 solicitudes, 16.6% (183) más que las 1,100 proyectadas; asimismo, en cuanto a la atención a las solicitudes, se reportó un avance del 68.5% frente al 46.6% previsto, motivado por un aumento en las solicitudes atendidas del 47.0% (1,579) de las 3,358 establecidas como meta. Por año, se observó una variación al alza para el periodo 2020-2022, ya que en el ejercicio fiscal sujeto a revisión se atendieron 3,545, lo que significó un 387.6% más que en 2020, y en cuanto a los dictámenes realizados, estos pasaron de 136 a 1,043, con un aumento del 666.9%. Asimismo, el porcentaje de solicitudes procedentes respecto del total también incrementó, ya que, en 2020, sólo el 18.7% atendido era dictaminado como procedente, y en 2022 esta proporción fue del 29.4%.

Respecto del dictamen de instrumentos de control y consulta archivística, la información emitida por la entidad presentó inconsistencias para verificar los datos

10 **Dictamen de destino final:** opinión que emite el AGN, a través de la Dirección de Desarrollo Archivístico Nacional (DDAN), en la cual se revisa el cumplimiento de los requisitos archivísticos formales que orientan el proceso de disposición documental y destino final que debe realizar el Sujeto Obligado.

Destino final: selección sistemática de los expedientes de los archivos de trámite o concentración cuyo plazo de conservación o uso ha prescrito, con el fin de darlos de baja o transferirlos a un archivo histórico. Archivo General de la Nación, **oficio DG/DA/125/2023**, 18 de abril de 2023.

11 **Instrumentos de Control y Consulta Archivística:** instrumentos técnicos que propician la organización, control, y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el Cuadro General de Clasificación Archivística y el Catálogo de Disposición Documental. **Ibid.**

por año y corroborar lo realizado en 2022, ya que para los Catálogos de Disposición Documental dictaminados sus reportes internos correspondieron a 22 de 209 registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y las solicitudes de validación y registro atendidas a 78 de 309.

- En cuanto a la capacitación y asesoría en materia de organización archivística, se programó la impartición de capacitación, asesorías y conferencias, mediante los indicadores establecidos en la MIR 2022 del Pp P014, en el nivel Componente, “Porcentaje de constancias otorgadas con respecto al número de participantes a los cursos” y Actividad “Porcentaje de actividades de capacitación realizadas con respecto a las solicitadas” y “Porcentaje de asesorías atendidas con respecto a las ingresadas”. Con la revisión de la información se identificaron inconsistencias en cuanto a la relación de los datos del PASH y los registros internos de la entidad con los que se sustentan y no hubo referencia a lo programado exclusivamente para 2022, por lo que se desconoció en qué medida los 754 participantes, las 18 solicitudes para la profesionalización y las 274 para asesorías comunicadas representaron un avance durante el año en revisión.
- Asimismo, se verificó que la capacitación consistió en 27 cursos a los que se inscribieron 660 personas, de las cuales 643 (97.4%) concluyeron de forma satisfactoria y recibieron constancia; sobre las conferencias, la participación fue a petición de los Sujetos Obligados, por lo que, en 2022, fueron 18 que versaron sobre 13 temáticas distintas, de las cuales el 27.8% (5) se dirigió a la temática de las Jornadas de Acompañamiento en Gestión Documental y Administración de Archivo; finalmente, se efectuaron 42 asesorías.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, dos notas informativas en las que señaló lo siguiente:

- Respecto de las diferencias entre lo reportado en el PASH y los registros internos del dictamen de instrumentos de control y consulta archivística, señaló que estas se debieron a la modificación en el criterio con el que se contabilizaba el indicador de 2019 a 2021 y en 2022; además, adjuntó la tabla con la información de los dictámenes señalados en la MIR, en la que se mostraron las 309 solicitudes de validación y registro atendidas.
- En lo relativo a las discrepancias en los datos de la capacitación y asesoría en materia de organización archivística, informó que la causa de las diferencias en el número de constancias otorgadas respecto al número de participantes inscritos, así como en las asesorías en materia de organización archivística impartidas, se debió a un error al registrar los datos de la MIR; asimismo, que sobre los cursos y conferencias brindadas se había omitido evidenciar dos conferencias.

Asimismo, entregó el documento denominado “Criterios Generales para la Planeación, Seguimiento, Control y Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios del Archivo General de la Nación”, donde se establecieron mecanismos de control para presentar los avances en los objetivos de forma trimestral, anual y sexenal de manera clara, mediante la implementación de dos formatos de avance (Reporte interno de indicadores de la MIR e Informe de metas por período). Con su revisión se verificó la disposición de medidas preventivas y correctivas para disminuir riesgos para el logro de los objetivos y metas institucionales, reforzar el seguimiento del desempeño y subsanar omisiones o desviaciones en los resultados de gestión, así como la inclusión de formatos y guías para mejorar el reporte de los indicadores de la MIR.

Al respecto, la DGADPP determinó que la observación queda solventada, toda vez que se evidenciaron las acciones efectuadas para atender el área de oportunidad detectada, en términos del diseño y establecimiento de mecanismos de control para la recopilación, procesamiento y presentación de los datos que evidencien los resultados de las actividades efectuadas por medio de la operación Pp P014; en este sentido, se considera pertinente que, en ejercicios subsecuentes, se mantenga la implementación de los “Criterios Generales para la Planeación, Seguimiento, Control y Evaluación de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios del Archivo General de la Nación”, a fin de que se disponga de información relevante y de calidad, y de canales de comunicación efectivos para el reporte oportuno y eficiente del cumplimiento de sus metas.

2022-1-47EZN-07-0013-07-001 Recomendación

Para que el Archivo General de la Nación diseñe y formalice el procedimiento dentro de su normativa interna, en el cual detalle las actividades, los documentos de entrada y salida en cada una de ellas, los responsables y los plazos para efectuar la administración y actualización del Registro Nacional de Archivos, a fin de que se disponga de criterios para corroborar la eficiencia de su operación y asegurar que se cuenta con información relevante y de calidad en cumplimiento del objeto del sistema, en términos de lo establecido en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 78 de la Ley General de Archivos, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

4. Seguimiento

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó las actividades de seguimiento para la emisión de dictámenes de transferencia secundaria a los archivos históricos institucionales, y de baja

documental, para los sujetos obligados de la Administración Pública Federal; asimismo dispuso de criterios y procedimientos formalmente establecidos para efectuar dichas actividades.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- El ente fiscalizado dispuso de los Lineamientos para emitir el dictamen y el acta de baja documental o de transferencia secundaria para los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo Federal, previsto en el artículo 106, fracción VI, de la LGA, en los que se establecieron los criterios, procedimientos, plazos e instancias responsables de llevar a cabo y supervisar la emisión de dictámenes, y emitió tres oficios circulares; abrió un periodo de asesorías masivas virtuales e impartió, a petición de parte, asesorías virtuales y presenciales; elaboró un tablero de control, y difundió los oficios de estatus de cumplimiento normativo archivístico a los titulares de las entidades, Coordinadores de Archivo y Titulares de los Órganos de Control con la finalidad de que los sujetos obligados puedan conocer los rubros en los que se cumple con la LGA y aquellos en los que no y, de ese modo, poder llevar a cabo acciones que estén encaminadas al logro de lo requerido.
- Realizó la supervisión de 2,502 solicitudes de emisión de dictamen de baja documental, de las cuales 2,024 (80.9%) fueron canceladas por los sujetos obligados y 478 (19.1%) tuvieron un resultado improcedente al no cumplir con la normativa aplicable para la emisión del dictamen correspondiente. Respecto de la supervisión del dictamen de transferencia secundaria, la entidad fiscalizada no dio seguimiento a ninguna solicitud, ya que emitió los dictámenes correspondientes con respuesta procedente respecto de las cuatro solicitudes recibidas en el año.

5. Evaluación

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN implementó mecanismos para evaluar que los sujetos obligados cumplieran con la normativa de gestión archivística nacional; no obstante, presentó áreas de mejora en cuanto a la formalización del procedimiento para llevar a cabo la revisión por medio Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico y Diagnósticos de la Gestión Documental, así como en la definición de objetivos y la formulación de indicadores, con sus respectivas metas, para medir y evaluar el análisis y verificación del cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- La entidad contó con tres mecanismos para analizar y verificar el cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados por la LGA: 1) Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico (VCNA); 2) Diagnósticos de la Gestión Documental (DGD), y 3) Análisis de documentación enviada por los sujetos obligados. Al respecto, la entidad realizó la prueba piloto para la fusión de los mecanismos de VCNA y DGD, a fin de mejorar su eficiencia y operatividad, que fue

implementada en 19 visitas diagnósticas, de las cuales se concluyeron satisfactoriamente 14 (73.7%) en 2022, 3 (15.8%) quedaron pendientes y 2 (10.5%) finalizaron en enero de 2023.

Asimismo, se identificó la falta de comprobación de 2 expedientes (10.5%), y errores en 10 (52.6%) de las fechas de aplicación, elaboración y entrega, reportadas por el AGN, que no se correspondieron con las señaladas en los documentos que integraron los expedientes, sin que se remitieran las explicaciones correspondientes; en este sentido, los tiempos para efectuar y concluir los instrumentos fueron dispersos entre uno y otro expediente, ya que, el mínimo de días que puede llevarse la aplicación y elaboración del mecanismo para verificar el cumplimiento normativo archivístico es de cero, pero al mismo tiempo puede ocurrir que sean necesarios 153 días hábiles, con un promedio, para 2022, de 30.7 días; y entre la aplicación del instrumento y la entrega del documento concluido a la dependencia o entidad, la media de tiempo fue de 65.0 días, con un máximo de 232 y un mínimo de 0, y en el caso del intervalo de la conclusión del análisis y su recepción por el sujeto obligado, los días transcurridos en promedio fueron de 36.1 y un límite de 227, por lo que no se evidenció la existencia de criterios para definir períodos de cumplimiento en la realización de los diagnósticos que permitieran corroborar la eficiencia de su aplicación, además de asegurar que se concluyan en tiempo y forma durante el año en que se inician.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, las acciones efectuadas para atender el área de oportunidad detectada, en términos del diseño y establecimiento de mecanismos de control para la recopilación, procesamiento y presentación de los datos que evidencien los resultados de las actividades efectuadas por medio de la operación Pp P014, como se describe en el Resultado núm. 3 “Ejecución”. Por lo anterior, la DGADPP determinó que la observación queda solventada.

En lo correspondiente al diseño y formalización del procedimiento, dentro de su normativa interna, para llevar a cabo la evaluación del cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados por la Ley General de Archivos mediante las Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico y Diagnósticos de la Gestión Documental, el ente entregó una nota informativa con la descripción de los procesos mencionados y una minuta de trabajo de la reunión efectuada el 14 de septiembre de 2023, en la que se estableció que “[...] el procedimiento de ‘Visitas’ está programado para el mes de octubre; y el procedimiento de ‘Diagnósticos’ no está programado actualmente”; como avances indicó que existe la normatividad base para la elaboración de los procedimientos y que se cuenta con la definición de procesos y actividades. Además, entregó el cronograma de actividades de la SPE para la creación del procedimiento “Visitas de verificación y Aplicación de Diagnósticos”.

Al respecto, la DGADPP determinó que la observación persiste, ya que, si bien la entidad fiscalizada informó las actividades que se tienen programadas para el diseño y formalización del procedimiento para las Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico y Diagnósticos de la Gestión Documental, todavía se encuentra pendiente la realización de dichas acciones y la eventual formalización del procedimiento en su normativa interna. Por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones por implementar para atender el área de mejora detectada.

- Mediante el mecanismo para evaluar el cumplimiento normativo en materia archivística correspondiente al análisis de documentación enviada por los sujetos obligados, se consignó la recepción de información de 296 sujetos obligados, el 28.1% del total inscritos en el RNA, y proporcionó como evidencia la forma en que se analizó la información y se dio respuesta al sujeto obligado sobre su estatus de cumplimiento, en el cual se identificó que contiene la revisión de la implementación del Sistema Institucional de Archivos, la conformación de su Grupo Interdisciplinario, la elaboración del Programa Anual de Desarrollo Archivístico, los Instrumentos de Control y Consulta Archivística, los procedimientos de Disposición Documental, las constancias de inscripción al sistema, información sobre documentación siniestrada y los Manuales de Procedimientos; del cual, en su caso, se derivan recomendaciones para garantizar el cumplimiento de la normativa archivística.
- No se incluyó en la MIR del Pp P014, ni en su Programa Anual de Trabajo, algún indicador para medir y evaluar el cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados que efectuó el AGN, por lo que la entidad aún tiene pendiente la definición de objetivos y el diseño de indicadores y metas que aborden los factores que también son necesarios para el cumplimiento del propósito del programa y que están establecidos como parte de un programa modalidad “P” (Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas), y en sus atribuciones como presidente del CONARCH, mediante el cual se opera el SNA, así como en su Estatuto Orgánico.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, las acciones efectuadas para atender el área de oportunidad detectada, en términos de que revise, actualice y perfeccione la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P014, como se describe en el Resultado núm. 8 “Mecanismo de evaluación – SED”. Al respecto, la DGADPP determinó que la observación persiste, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar para atender el área de mejora detectada.

Atender el área de mejora detectada, en cuanto a la formalización del procedimiento para la evaluación del cumplimiento normativo mediante las Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico y los Diagnósticos de la Gestión Documental, así como del diseño de objetivos con sus respectivos indicadores, y metas en la materia, permitirá al

AGN corroborar la eficiencia de la aplicación del instrumento de evaluación del cumplimiento normativo a los sujetos obligados y asegurar que se concluyan en tiempo y forma durante el año en que se inician, así como evaluar su desempeño y facilitar la programación y seguimiento de sus actividades.

2022-1-47EZ-07-0013-07-002 Recomendación

Para que el Archivo General de la Nación diseñe y formalice el procedimiento, dentro de su normativa interna, para llevar a cabo la evaluación del cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados por la Ley General de Archivos mediante las Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico y Diagnósticos de la Gestión Documental, en el que se establezcan los plazos para su inicio y conclusión, a fin de que se dispongan de criterios para corroborar la eficiencia de su aplicación y asegurar que se concluyan en tiempo y forma durante el año en que se inician, en términos de lo establecido en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 32, fracción II, del Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 8 - Acción 2022-1-47EZ-07-0013-07-003

6. Contribución a la mejora de la gestión archivística nacional

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN contribuyó a que los sujetos obligados por la LGA realizaran una adecuada gestión documental de sus archivos; sin embargo, debido a las áreas de mejora identificadas en el proceso de evaluación, se desconoció en qué medida se alcanzó dicho objetivo y el avance que representó en la solución del problema público identificado.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- No se definió ni cuantificó el área de enfoque objetivo del Pp P014 que permitiera establecer un parámetro de referencia para el grado de avance en la contribución del programa en los sujetos obligados que presentan el problema público identificado; al respecto, el AGN evidenció contar con estrategias y planes de trabajo para dar atención a dicha deficiencia, ya que contó con la identificación de posibles incidencias en la formulación del padrón de sujetos obligados que

conforman su área de enfoque objetivo, el Plan de Trabajo para la Consolidación del Padrón de Sujetos Obligados del Registro Nacional de Archivos a desarrollarse en 2023, y con la metodología para la integración del padrón de sujetos obligados por la LGA, que se encuentra en validación.

Respecto de la población atendida, ésta se integró por los sujetos obligados inscritos en el RNA, acumulados de 2020 a 2022, que ascendió a 1,054, de los cuales, el 54.8% (578) fue de registros propios de 2022; sin embargo, con la revisión de la base de datos proporcionada por el ente, también se identificaron áreas de oportunidad para mejorar el registro puntual de los sujetos obligados atendidos y permitir su sencilla y correcta identificación.

De tal modo, si bien el AGN contó con la determinación de su población atendida, así como con elementos metodológicos para cuantificarla, se identificaron áreas de mejora para establecer la cobertura del Pp P014, en cuanto a su contribución a la atención del problema público identificado, para las cuales la entidad fiscalizada comprobó que ha elaborado e implementado durante el año en curso estrategias y planes de trabajo para dar atención a dicha deficiencia, por lo que se considera pertinente que la entidad de continuidad a estos procesos y pueda contar, en ejercicios subsecuentes, con el padrón puntualmente definido y cuantificado de su área de enfoque objetivo.

- En cuanto a la medición de la contribución del Pp P014, en la MIR del programa se definió a nivel Propósito el objetivo de que “los sujetos obligados por la Ley General de Archivos realizan una adecuada gestión documental de sus archivos institucionales”, el cual fue consistente con el problema público identificado¹², y para evaluar su avance, se diseñó el indicador de “Porcentaje de eficacia del Programa Presupuestal”, el cual mide el cambio esperado en la población objetivo como resultado del programa¹³. Al respecto, los resultados mostraron que 16 sujetos obligados cumplieron en su totalidad con los tres parámetros definidos en el indicador para valorar una adecuada gestión documental de sus archivos institucionales, referentes a contar con el catálogo de disposición documental dictaminado, el dictamen de destino final y las constancias de capacitación. Sin embargo, la entidad proporcionó como evidencia el registro de 10 sujetos obligados, por lo que existieron diferencias entre lo reportado como metas y resultados en el PASH y sus registros internos, la causa se debió a que el valor de 16 sujetos obligados correspondió al acumulado desde 2020; mientras que, los 10 registrados internamente, fueron los que se mantuvieron en 2022.

12 Los sujetos obligados por la Ley General de Archivos gestionan inadecuadamente los documentos que producen

13 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados**, México, 2013, p. 31.

De tal modo, si bien, se dio seguimiento a un indicador que le permitió verificar a los sujetos obligados que contaron con las herramientas de control archivística, vinculado con las definiciones de su problema público y áreas de enfoque, las diferencias presentadas entre los registros ocasionan que no haya certeza de la contribución atribuible al Pp P014.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, las acciones efectuadas para atender el área de oportunidad detectada, en términos del diseño y establecimiento de mecanismos de control para la recopilación, procesamiento y presentación de los datos que evidencien los resultados de las actividades efectuadas por medio de la operación Pp P014, como se describe en el Resultado núm. 3 “Ejecución”. Por lo anterior, la DGADPP determinó que la observación queda solventada.

7. Ejercicio de los recursos y costo efectividad

En 2022, mediante el Pp P014, el AGN ejerció 32,429.3 miles de pesos, monto igual al modificado y 109.1% (16,917.4 miles de pesos) más que los 15,511.9 miles de pesos aprobados.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- La entidad fiscalizada efectuó 113 adecuaciones presupuestarias, equivalentes a una ampliación neta de 16,917.4 miles de pesos; por lo que el monto modificado comprobado y registrado en la Cuenta Pública 2022, fue de 32,429.3 miles de pesos.

Se registró un gasto de 32,159.0 miles de pesos, de los cuales 16,131.3 miles de pesos (50.2%) correspondieron a servicios personales; 22.6 miles de pesos (0.1%) a materiales y suministros, y 16,005.1 miles de pesos (49.7%) a servicios generales; asimismo, los reintegros sumaron 27.2 miles de pesos y las rectificaciones 297.5 miles de pesos que ajustaron los montos en el Capítulo del gasto 1000, por lo que al final el presupuesto ejercido fue de 32,429.3 miles de pesos.

- La Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios (DGADPP) calculó el costo-efectividad del Pp P014, el cual hace referencia a un comparativo entre el presupuesto y las metas, con la finalidad de determinar si los recursos fueron aplicados y utilizados con racionalidad para lograr los objetivos del programa, durante el periodo 2020, año de inicio de la operación del programa, a 2022. Los resultados mostraron que, durante el periodo, el presupuesto ejercido del programa presentó una tasa de variación de 597.3%, al pasar de 4,650.8 miles de pesos, en 2020, a 32,429.3 miles de pesos, en 2022. Mediante el cálculo de la relación entre el establecimiento y cumplimiento de las metas del objetivo de nivel Propósito del Pp P014, se identificó que las metas se incrementaron año con año, en relación con el comportamiento del presupuesto ejercido, y la tendencia indicó que

se proyectaron y lograron, proporcionalmente, mayores resultados en el área de enfoque como consecuencia de la operación del programa. No obstante, debido a las áreas de mejora identificadas, se infiere que la tendencia podría no estar relacionada directamente con un aumento en la efectividad de la operación del programa.

8. Mecanismo de evaluación – SED

En 2022, el AGN contó con la MIR del Pp P014, a fin de realizar la valoración objetiva del desempeño del programa y conocer los resultados de la aplicación de los recursos que se destinaron a su operación; sin embargo, presentó áreas de mejora en la construcción de la lógica vertical y horizontal de matriz.

La descripción de los hallazgos que se derivaron del análisis se presenta a continuación:

- La orientación del Pp P014, delimitada por los objetivos e indicadores registrados en la MIR y en la documentación para sustentar sus actividades en la materia, se estableció bajo criterios de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la gestión del Sistema Nacional de Archivos, por lo que fueron congruentes con la modalidad “P” en la que se categorizó.
- La definición del problema público como “los sujetos obligados por la Ley General de Archivos gestionan inadecuadamente los documentos que producen”, se consideró adecuada, en términos de la Metodología del Marco Lógico, al establecer su área de enfoque de forma clara y breve, así como facilitar la fijación de una magnitud para la problemática central, misma que se formuló como un hecho negativo.
- Presentó congruencia la alineación de los nueve objetivos e indicadores de la MIR del Pp P014 con el Eje I. “Política y Gobierno” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y con dos objetivos prioritarios del Programa Institucional del Archivo General de la Nación 2020-2024.
- En cuanto a la lógica vertical y horizontal, presentó áreas de mejora en la definición de objetivos de nivel Componente y Actividad, en términos de que aborden los factores que también son necesarios para el cumplimiento del Propósito y que están establecidos como parte de un programa modalidad “P” (Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas), y en las atribuciones del AGN como presidente del CONARCH, con el cual se opera el SNA, así como en su Estatuto Orgánico, referentes a la generación y difusión de políticas y lineamientos para la homogenización de criterios archivísticos; la coordinación y articulación con los sujetos obligados, y la verificación del cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos. Así como para el diseño del indicador de nivel Fin que establezca de forma directa los impactos sociales y económicos alcanzados para los cuales contribuye el programa y que se relacionen con la

consecución de los objetivos de mediano plazo a los que se alineó; además, para que el indicador de nivel Propósito señale el cambio generado por el programa en el área de enfoque y sea claro y entendible en relación con el objetivo y método de cálculo.

Con motivo de la intervención de la DGADPP, durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal en revisión, el AGN proporcionó, mediante el oficio número DG/DA/382/2023 del 4 de octubre de 2023, una minuta de trabajo de la reunión efectuada el 14 de septiembre de 2023, en la que se establecieron medidas para iniciar un proceso de análisis y discusión de la posibilidad de actualización y perfeccionamiento de la MIR, como el estudio de la estructura actual de las actividades que se desarrollan y que no son medidas en la matriz; la discusión de los posibles indicadores que pueden adicionarse y el análisis estadístico de los registros internos para la proyección de metas.

Al respecto, la DGADPP determinó que la observación persiste, ya que, si bien la entidad fiscalizada informó el inicio de los trabajos para la actualización y perfeccionamiento de la MIR del Pp P014, y las actividades que se tienen programadas para ello, todavía se encuentra pendiente la realización de las modificaciones a la matriz para establecer objetivos precisos y causales, e indicadores para realizar el seguimiento de todas las actividades prioritarias que se realicen bajo la operación del programa, así como su eventual formalización y aprobación. Por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones por implementar para atender el área de mejora detectada.

Atender las áreas de mejora detectadas, en cuanto a las lógicas vertical y horizontal de la MIR del Pp P014, permitirá al AGN contar con objetivos precisos y causales, e indicadores que permitan realizar su seguimiento para mejorar su desempeño.

2022-1-47EZN-07-0013-07-003 Recomendación

Para que el Archivo General de la Nación revise, actualice y perfeccione la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P014 "Gestión del Sistema Nacional de Archivos", a efecto de que se establezcan objetivos precisos y causales, e indicadores que permitan realizar el seguimiento de todas las actividades prioritarias que se realicen bajo la operación del programa, a fin de que se disponga de elementos metodológicos que permitan realizar una valoración objetiva de su desempeño, en términos de lo establecido en los artículos 22, fracción LI, 27, segundo párrafo, y 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y del numeral IV, apartados IV.1, IV.2, IV.4 y IV.6, de la Guía para el Diseño de los Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las medidas emprendidas.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

En 2022, con la operación del Pp P014, el AGN ejerció 32,429.3 miles de pesos para planear, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar la gestión del Sistema Nacional de Archivos, con la finalidad de contribuir a que los sujetos obligados por la Ley General de Archivos realicen una adecuada gestión documental de sus archivos institucionales; no obstante, presentó áreas de mejora para la formulación y aprobación de los procedimientos, dentro de su normativa interna, para efectuar la administración del Registro Nacional de Archivos y para ejecutar la evaluación del cumplimiento normativo de los sujetos obligados, así como el diseño de objetivos, indicadores y metas en la materia, además del fortalecimiento e implementación de mecanismos de control para la recopilación, procesamiento y presentación de los datos que dan cuenta de la ejecución de sus actividades prioritarias y sus resultados, lo que puede afectar la atención del problema público que se pretende abatir, y el logro de los objetivos institucionales.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y uno fue solventado por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 3 restantes generaron:

3 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 4 de octubre de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; se planeó y desarrolló con el fin de fiscalizar que por medio del Programa presupuestario (Pp) P014 “Gestión del Sistema Nacional de Archivos” se realizaron las acciones de planeación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación para la gestión del Sistema Nacional de Archivos, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el artículo 6, apartado A, fracciones I y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el derecho a la información estará garantizado por el Estado, para lo cual, los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados. En este sentido, en el artículo 2, fracción I, de la Ley General de Archivos, se indica que el objetivo de dicha ley es promover el uso de métodos y técnicas archivísticas encaminadas al desarrollo de sistemas de archivos que garanticen la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización expedita, de los documentos de archivo que poseen los sujetos obligados.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) reconoció la importancia de los archivos como patrimonio único e irremplazable, como fuentes de información que garantizan la seguridad y transparencia de las actuaciones administrativas y esenciales en el desarrollo de la sociedad salvaguardando la memoria individual y colectiva; destacando la relevancia de su gestión y libre acceso.¹⁴ Asimismo, el Archivo General de la Nación reconoció en su Programa Institucional 2020-2024, que entre los principales desafíos que enfrenta la institución y la archivística nacional en general se encuentran un deficiente cumplimiento normativo de los procesos de gestión documental, así como la necesidad de implementar procedimientos que garanticen el acceso a los contenidos de los archivos.¹⁵

En este contexto, en el Diagnóstico del Pp P014, se definió la problemática por atender como: “los sujetos obligados por la Ley General de Archivos gestionan inadecuadamente los documentos que producen”.

Para atender dicha problemática, en 2022, el AGN operó el Pp P014 “Gestión del Sistema Nacional de Archivos” cuya finalidad fue contribuir a que los sujetos obligados realicen su gestión institucional conforme a las directrices establecidas, para lo cual ejerció 32,429.3

14 Declaración Universal sobre los Archivos [en línea] UNESCO, 2010 [consulta: 26 de enero de 2023], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/56206/Declaracion_Universal_sobre_los_Archivos.pdf

15 Programa Institucional 2020-2024 del Archivo General de la Nación, publicado en el DOF el 19 de junio de 2020, p. 4.

miles de pesos, cifra superior en 109.1% (16,917.4 miles de pesos) a los 15,511.9 miles de pesos aprobados, e igual al monto modificado.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2022, con la operación del Pp P014 “Gestión del Sistema Nacional de Archivos” se avanzó en el establecimiento de una política encaminada a fortalecer la gestión documental de los sujetos obligados por la Ley General de Archivos (LGA) e impulsar su coordinación, consolidar el Sistema Nacional de Archivos (SNA), y articular la política nacional de gestión y administración documental con otras en materia de acceso a la información, transparencia y protección de datos, a fin de contribuir en la organización y salvaguarda del acervo histórico de nuestro país, que forman parte de los archivos institucionales.

Respecto de la planeación para la Política Nacional de Gestión Documental y Administración de Archivos (PONAGEDAA), el AGN realizó actividades para su elaboración y aprobación; promovió entre los archivos estatales, la adopción de la Norma Mexicana NMX-R-069-SCFI-2016 Documentos Fotográficos-Lineamientos para su Catalogación, y coadyuvó en la actualización de la Norma Mexicana NMX-100-SCFI-2018 Acervos Documentales-Lineamientos para su Preservación. Además, elaboró y expidió tres lineamientos y dos manuales de procedimientos relacionados con la creación y uso de sistemas automatizados de gestión documental, la regulación de la organización y administración de documentos de archivo en soporte electrónico, el registro y validación de los instrumentos de control archivísticos, y digitalización y administración de archivos de trámite, así como el procedimiento respecto de la emisión del Dictamen de Registro y Validación para los sujetos obligados.

En cuanto a la coordinación, el AGN, como presidente del Consejo Nacional de Archivos (CONARCH), sesionó de manera ordinaria en los meses de agosto y diciembre, estableció ocho acuerdos y promovió acciones coordinadas como la elaboración del anteproyecto y del protocolo metodológico de la PONAGEDAA, el proyecto de Test Argumentativo para la identificación del Patrimonio Documental de la Nación considerado Monumento Histórico por ministerio de Ley; la generación de fichas informativas respecto de las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) contra diversas leyes locales en materia de archivos; elaboración de normatividad en materia de preservación del patrimonio documental y del primer Padrón de Sujetos Obligados de la Ley General de Archivos (LGA); visitas a Estados y municipios de la República Mexicana para exhortar a los Sujetos Obligados a llevar a cabo una correcta gestión documental y armonizar su legislación en materia de archivos con la LGA, e implementación de la página web del Sistema Nacional de Archivos; también suscribió dos convenios de coordinación con el INAI y la Universidad Nacional Autónoma de México, y mantuvo vigentes 12, que correspondieron a años previos con sujetos obligados del ámbito federal, entidades federativas y organismos internacionales.

Respecto de la administración y operación del Registro Nacional de Archivos (RNA), su operación se sustentó en la normativa interina de las “Reglas Provisionales del Registro

Nacional de Archivos”, en las que se establecieron los criterios para la organización, funcionamiento y acceso público; por lo que para el año en revisión se encontró pendiente la emisión de las bases definitivas para su funcionamiento. Asimismo, para su ejecución implementó una metodología y herramientas informáticas para el reporte de información de los 1,054 sujetos obligados que contaron con registro en el sistema.

En relación con el dictamen de solicitudes de destino final y de instrumentos de control y consulta archivística, la entidad contó con un diagnóstico sobre las dificultades en el cumplimiento normativo en materia archivística de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), que sirvió de base para programar sus actividades en la materia. Con lo cual atendió 4,937 solicitudes de baja documental, de las que dictaminó como procedentes 1,283, el 16.6% más que las 1,100 proyectadas en un inicio. Respecto de los instrumentos de control y consulta archivística, presentó inconsistencias para verificar los datos por año y corroborar lo realizado en 2022, ya que para los Catálogos de Disposición Documental dictaminados sus reportes internos correspondieron a 22 de 209 registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), y las solicitudes de validación y registro atendidas a 78 de 309 establecidas en el sistema. Asimismo, la capacitación consistió en 27 cursos a los que se inscribieron 660 personas, de las cuales 643 (97.4%) concluyeron de forma satisfactoria y recibieron constancia; sobre las conferencias, la participación fue a petición de los Sujetos Obligados, por lo que, en 2022, fueron 18 que versaron sobre 13 temáticas distintas, de la cuales la mayoría, el 27.8% (5), se dirigió a la temática de las Jornadas de Acompañamiento en Gestión Documental y Administración de Archivo; finalmente, se efectuaron 42 asesorías, no obstante, se identificaron inconsistencias en cuanto a la relación de los datos del PASH y los registros internos de la entidad.

Para el seguimiento, dispuso de los Lineamientos para que el AGN emitiera el dictamen y acta de baja documental o de transferencia secundaria para los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo Federal, en los que se establecieron los criterios, procedimientos, plazos y entes responsables para llevar a cabo y supervisar la emisión de estos dictámenes, supervisó 2,502 solicitudes de emisión de dictamen de baja documental; realizó asesorías masivas virtuales e impartió a petición de parte asesorías virtuales y presenciales; elaboró un tablero de control, y emitió oficios de estatus de cumplimiento normativo archivístico a los titulares de las entidades, Coordinadores de Archivo y Titulares de los Órganos de Control con la finalidad de que los sujetos obligados puedan conocer los rubros en los que se cumple con la LGA y aquellos en los que no y, de ese modo, poder llevar a cabo acciones que estén encaminadas a su corrección.

En materia de evaluación, la entidad contó con tres mecanismos para analizar y verificar el cumplimiento normativo archivístico de los sujetos obligados por la LGA: 1) Visitas de Verificación de Cumplimiento Normativo Archivístico (VCNA); 2) Diagnósticos de la Gestión Documental (DGD), y 3) Análisis de documentación enviada por los sujetos obligados. Al respecto, durante el año en revisión, se realizó la prueba piloto de la fusión de los mecanismos de VCNA y DGD, a fin de mejorar su eficiencia y operatividad, que fueron implementados en 19 visitas diagnósticas, de las cuales se concluyeron satisfactoriamente

14 (73.7%) en 2022, 3 (15.8%) quedaron pendientes y 2 (10.5%) finalizaron en enero de 2023. Mediante el mecanismo para evaluar el cumplimiento normativo en materia archivística del análisis de la documentación enviada por los sujetos obligados, el AGN consignó la recepción de la información de 296 sujetos obligados, el 28.1% del total inscritos en el RNA. No obstante, se identificaron áreas de mejora sobre la formalización del procedimiento para realizar las visitas de inspección, así como el diseño de objetivos con sus respectivos indicadores y metas en la materia, que permitirán al AGN corroborar la eficiencia de la aplicación del instrumento de evaluación del cumplimiento normativo a los sujetos obligados, además de evaluar su desempeño y facilitar la programación y seguimiento de sus actividades.

En cuanto a la medición de la contribución del Pp P014, en ese año, no existió una definición ni cuantificación precisa del área de enfoque objetivo, que permitiera establecer un parámetro de referencia para el grado de avance en la contribución del programa en los sujetos obligados que presentan el problema público identificado; además, en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp P014 se registró el objetivo de Propósito de que “los sujetos obligados por la Ley General de Archivos realizan una adecuada gestión documental de sus archivos institucionales”, y su correspondiente indicador de “Porcentaje de eficacia del Programa Presupuestal”, en el que la entidad reportó que 16 sujetos obligados cumplieron en su totalidad con los tres parámetros definidos en el indicador para valorar una adecuada gestión documental de sus archivos institucionales; sin embargo, la entidad proporcionó como evidencia el registro de 10 sujetos obligados, por lo que existieron diferencias entre lo reportado como metas y resultados en el PASH y sus registros internos que lo soportan propiciando que no haya certeza de la contribución atribuible al programa.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2022, el AGN, con la instrumentación del Pp P014 “Gestión del Sistema Nacional de Archivos”, planeó, coordinó, ejecutó, dio seguimiento y evaluó la gestión del SNA, mediante la implementación de actividades para elaborar y aprobar la PONAGEDAA; así como para emitir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos; realizó la coordinación como presidente del CONARCH; administró y operó el RNA; dio seguimiento mediante asesorías masivas virtuales y presenciales; elaboró un tablero de control, y emitió oficios de estatus de cumplimiento normativo archivístico; no obstante, se identificaron áreas de mejora para la formulación y aprobación de los procedimientos, dentro de su normativa interna, para efectuar la administración del RNA y para ejecutar la evaluación del cumplimiento normativo de los sujetos obligados, así como el diseño de objetivos, indicadores y metas en la materia, lo que puede limitar la implementación de estrategias sólidas que integren la PONAGEDAA y el cumplimiento eficaz de sus objetivos institucionales.

De cumplir con las mejoras identificadas, del Pp P014, en los ejercicios subsecuentes, el AGN contará con los mecanismos de control y medición que le permitan evaluar su desempeño en la materia, así como facilitar la programación y seguimiento de sus actividades en el cumplimiento de su objetivo e incidir en la problemática que se pretende atender.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2022, el AGN realizó las actividades de planeación relacionadas con la elaboración y aprobación de la Política Nacional de Gestión Documental y Administración de Archivos, así como la elaboración y emisión de normativa de gestión archivística nacional.
2. Constatar que, en 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó las actividades de coordinación con los sujetos obligados, en el marco de la operación del Consejo Nacional de Archivos.
3. Comprobar que, en 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó la administración y operación del Registro Nacional de Archivos; las actividades para la emisión de dictámenes, capacitación y asesorías.
4. Verificar que, en 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó las actividades de seguimiento para la emisión de dictámenes de baja documental, transferencia secundaria, destrucción o perdida.
5. Verificar que, en 2022, mediante el Pp P014, el AGN realizó las actividades de evaluación para que los sujetos obligados cumplieran con la normativa de gestión archivística nacional.

6. Evaluar en qué medida, en 2022, mediante el Pp P014, el AGN contribuyó a que los sujetos obligados gestionaran los archivos institucionales que se producen conforme a las directrices establecidas, e incidió en el problema público que se pretendió atender.
7. Analizar el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp P014 y determinar su costo-efectividad en 2022.
8. Comprobar que, para 2022, el AGN definió e instrumentó la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P014, que le permitiera evaluar adecuadamente el logro de sus objetivos y metas.

Áreas Revisadas

Las direcciones General y de Desarrollo Archivístico Nacional, del Archivo General de la Nación (AGN).

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 Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 22, Frac. II; Art. 27, Par. segundo; Art. 45, Par. primero; Art. 110, Par. cuarto.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley General de Archivos, Art. 78; Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación, Art. 32, Frac. II; Guía para el Diseño de los Indicadores Estratégicos, numeral IV, apartados IV.1, IV.2, IV.4 y IV.6; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12.

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.