

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Inspección y Vigilancia en Materia de Contaminación del Aire

Auditoría de Desempeño: 2017-5-16E00-07-0443-2018

443-DE

Criterios de Selección

Importancia

Pertinencia

Factibilidad

Objetivo

Fiscalizar que la inspección y vigilancia en los sitios prioritarios permitió coadyuvar al cumplimiento de la normativa ambiental y, con ello, contribuir a detener y revertir la contaminación del aire.

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

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2017 y se utilizó como periodo de referencia 2012-2016, y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la operación del programa G005 Inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, para contribuir a resolver el problema público relativo a los altos índices de contaminación en la atmósfera; se analizaron las bases de datos de las visitas de inspección y verificación en materia de atmósfera realizadas en el periodo 2012-2017; las medidas dictadas; las sanciones impuestas; la atención de las denuncias; la contribución del programa para reducir y controlar la contaminación del aire; el ejercicio de los recursos; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno, y la 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 establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado

fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la inspección y verificación para la procuración de la observancia de la normativa ambiental, a fin de contribuir a reducir y controlar la contaminación del aire.

Antecedentes

En 1971, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental,^{1/} la cual constituyó el primer ordenamiento jurídico con disposiciones en materia de aire, aguas y suelos, su aplicación estaba conferida a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) con la finalidad de contribuir a la protección de la salud pública y evitar la degradación de los sistemas ecológicos.

En 1972, en Estocolmo se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano,^{2/} en la que se reconoció la contaminación del agua, aire y tierra, así como el agotamiento de los recursos no renovables en distintas regiones de la Tierra. Asimismo, se proclamó la protección y mejoramiento del medio ambiente como una cuestión fundamental que incide en el bienestar de los pueblos y en el desarrollo económico del mundo entero.

Para enfrentar el agravamiento de los problemas ambientales por el incremento en la contaminación atmosférica, así como su impacto en la salud de la población, se instituyó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente como un programa experimental de la entonces SSA, en sustitución del Departamento de Contaminación Industrial.^{3/}

En 1982, se abrogó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, con la emisión de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), cuya finalidad consistió en proteger, mejorar, conservar y restaurar el ambiente, incluyendo la flora y fauna, especialmente aquellas especies en peligro de extinción o que se consideraban benéficas para el equilibrio de los ecosistemas. La aplicación de la nueva ley continuó a cargo de la SSA y, por primera vez, se definió el concepto de “ecosistema” como la unidad básica de interacción de los organismos vivos entre sí y sobre el ambiente en un espacio determinado.^{4/}

En cumplimiento del decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1982, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia se fusionó con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para formar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE),^{5/} con objeto de preservar la utilidad y calidad del medio ambiente, la conservación de los ecosistemas, precisar los criterios ecológicos para el uso y destino de los recursos

^{1/} **Diario Oficial de la Federación**, 11 de marzo de 1971.

^{2/} Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972.

^{3/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011**, Evaluación de la Política Pública Ambiental, México, 2011, pág. 25.

^{4/} Secretaría de Salubridad y Asistencia, **Ley Federal de Protección al Ambiente**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1984.

^{5/} Secretaría de Gobernación, **Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

naturales, así como vigilar la aplicación de las normas para la protección o restitución de los sistemas ecológicos y el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre del país.

Con base en el decreto publicado el 19 de agosto de 1985, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se emitió un nuevo Reglamento Interior de la SEDUE, en el que se incluyó a la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, con las funciones de proponer las normas, lineamientos, medidas, criterios y procedimientos técnicos para prevenir, corregir y controlar la contaminación del aire, suelo y agua, así como vigilar su cumplimiento y desarrollar programas tendientes a mejorar la calidad del aire.^{6/}

En 1988, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),^{7/} que en su exposición de motivos se establecieron los principios de la política ecológica general y las bases para la coordinación interinstitucional en la materia, orientadas, entre otras, a la prevención y control de la contaminación del aire,^{8/} así como al establecimiento y operación de sistemas de monitoreo de la calidad del aire.^{9/}

El Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (PICCA), instrumentado en 1990, constituyó una estrategia integral orientada a mejorar la calidad del aire, mediante la reducción de emisiones de contaminantes atmosféricos, incluyendo los provenientes de los vehículos automotores.^{10/}

En 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),^{11/} encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social, entre la que se encontraba la de ecología, mediante el establecimiento de normas y criterios para la preservación de la calidad del ambiente. Estos cambios implicaron que en 1994, la Subsecretaría de Ecología se reorganizara con dos órganos desconcentrados de SEDESOL: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) responsable de vigilar, inspeccionar y verificar el cumplimiento de la normativa, así como aplicar los correctivos y sanciones a las violaciones de las mismas, y el Instituto Nacional de Ecología (INE) al que se le encomendó formular y expedir las normas y criterios ambientales.^{12/}

En ese mismo año, se instituyó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la cual respondió a la necesidad de planear el manejo de los recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los

^{6/} **Ibíd.**

^{7/} Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

^{8/} **Ibíd.**

^{9/} Entre las medidas orientadas a reducir o evitar la contaminación atmosférica, en el artículo 111 se incluyó la expedición de normas para la certificación de los niveles de emisión de contaminantes que deberían ser observadas por la industria automotriz para reducir las emisiones de origen vehicular, considerando los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente.

^{10/} Departamento del Distrito Federal, **Programa Integral Contra la Contaminación Atmosférica para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México 1990-1994**, México, 1990.

^{11/} **Diario Oficial de la Federación**, 25 de mayo de 1992.

^{12/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011**, Evaluación de la Política Pública Ambiental, México, 2011, pág. 26.

objetivos económicos, sociales y ambientales. Entre sus atribuciones se encontraba la de evaluar la calidad del ambiente, establecer y promover el sistema de información ambiental, incluyendo los sistemas de monitoreo atmosférico.^{13/} En dicha secretaría quedó adscrita la PROFEPA, en la que se estableció la Dirección General de Inspección Industrial, en la Subprocuraduría de Verificación Industrial, cuyas atribuciones estuvieron orientadas a vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental en materia de emisiones de contaminantes.^{14/}

El 30 de noviembre de 2000, con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEMARNAP se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a la que, conforme a la exposición de motivos, correspondería impulsar una política nacional de protección ambiental que logre incidir en las causas de la contaminación y la pérdida de ecosistemas y biodiversidad.

En 2001, en la PROFEPA se estableció la Dirección General de Fuentes de Contaminación, con la atribución de formular y conducir la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental en materia de contaminación atmosférica.^{15/}

En 2008, surgen los programas presupuestarios, G005 “Fomento al cumplimiento de la Ley Ambiental por medio de esquemas voluntarios” y G006 “Inspección y Vigilancia a las fuentes de jurisdicción federal y al aprovechamiento de los Recursos Naturales”.

En 2009, comienzan a operar otros dos programas presupuestarios, G011 “Recuperación y repoblación de especies de vida silvestre y en peligro de extinción” y G019 “Programa de gestión ambiental”.

En 2011, los programas presupuestarios se fusionan y únicamente quedó en operación el G005 Programa de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales, con el objetivo de supervisar el cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental mediante la realización de labores de inspección, vigilancia y auditoría ambiental para contribuir al combate de la impunidad, detener, contener, remediar y restaurar el deterioro ambiental, y se privilegió el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las labores voluntarias de autorregulación.

El 8 de febrero de 2012, se adicionó al artículo 4 constitucional el párrafo quinto, donde se establece que el Estado garantizará el derecho de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

En el artículo 45 del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se establece que la PROFEPA deberá programar, ordenar y realizar visitas de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, y de verificación relativas al cumplimiento de las medidas técnicas correctivas, así como las acciones para subsanar las irregularidades.

^{13/} **Diario Oficial de la Federación**, 28 de diciembre de 1994.

^{14/} **Diario Oficial de la Federación**, 8 de julio de 1996.

^{15/} **Ibíd.**

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, del Programa de Procuración de Justicia Ambiental (PROPJUSAM) 2014-2018 y de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA) Visión 2017-2030, se observó que el tamaño del problema comprende las 200 mil fuentes fijas de jurisdicción federal y, en promedio, ocurren 600 emergencias ambientales al año. Persisten áreas con altos índices de delitos ambientales; prácticas productivas perjudiciales para la calidad del aire, y agentes industriales que descargan y emiten contaminantes, los cuales se mantienen sin sanciones por incumplimientos y sin reparación de los daños ocasionados, poniendo en riesgo la salud de los ciudadanos y el capital natural del país.

En el árbol del problema del Programa presupuestario G005, se definió como asunto central a resolver que la denuncia popular no es considerada como un instrumento que aporte resultados para la protección del medio ambiente; sin embargo, la ASF consideró que éste se refiere a la causa de algún problema superior a ser atendido por el programa, por lo que para su evaluación se consideró la problemática sectorial.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2017 se autorizó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente la operación del Pp G005 con la finalidad de contribuir a detener y revertir la contaminación del aire, mediante acciones de inspección y vigilancia en materia de industria y la promoción y atención de la denuncia ambiental ciudadana, a fin de garantizar el acceso a la justicia ambiental y aplicar la normativa correspondiente, para lo cual se asignó un presupuesto de 314,812.8 miles de pesos, de los que ejerció 308,162.7 miles de pesos, cifra inferior en el 2.1% (6,650.1 miles de pesos).

Resultados

1. Inspección y verificación

Con la finalidad de evaluar el porcentaje de las visitas de inspección realizadas por la PROFEPA en materia de atmósfera, respecto de las efectuadas a los componentes del medio ambiente y recursos naturales, se revisó la base de datos de los registros obtenidos del Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP) y se verificó que la procuraduría, en 2017, realizó 5,907 visitas a los componentes del medio ambiente y recursos naturales, de las cuales el 63.4% (3,746) fue para evaluar los generadores de residuos peligrosos, cifra superior en 52.7 puntos porcentuales al 10.7% (630) que se realizó con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de emisiones a la atmósfera.

De las 630 visitas en materia de atmósfera, el 68.7% (433) se realizó en los estados de Baja California, Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Tlaxcala y en la Zona Metropolitana del Valle de México; ^{16/} asimismo, se constató que estas entidades federativas concentraron el 57.1% (12,637) de las 22,138 fuentes de jurisdicción federal que conformaron el padrón.

^{16/} Comprende las 16 delegaciones de la Ciudad de México, 59 municipios de del estado de México y un municipio del estado de Hidalgo.

Se verificó que en el resto de las entidades se llevaron a cabo menos de 30 visitas en promedio. Las entidades federativas de Guerrero, Nayarit, Quintana Roo y Sinaloa no registraron visitas en materia de atmósfera, lo que se explica en razón de que en esas entidades federativas se ubicó el 3.5% (778) de las 22,138 fuentes potenciales que conformaron el padrón.

Con la revisión del Programa Operativo Anual 2017. Inspección Industrial, se verificó que, en materia de atmósfera, la PROFEPA efectuó diversos tipos de visitas, los cuales se detallan en el cuadro siguiente:

TIPOS DE VISITAS REALIZADAS POR PROFEPA EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2017

Tipo de visita	Definición
Inspección	Es un acto de autoridad, sustentado por la ley, cuyo fin es verificar la legalidad y cumplimiento de la normativa ambiental que es aplicable a los particulares, empresas, agrupaciones sociales y autoridades del gobierno. Las visitas de inspección pueden derivar de una programación o de una denuncia.
Programadas	Pueden ser comunes y se programan de acuerdo con la metodología y actividades que se definen en el Programa Operativo Anual 2017, Inspección Industrial, de la PROFEPA.
Por denuncia	Son eventuales y son denuncias presentadas por particulares, organizaciones no gubernamentales u otros organismos de la administración pública que realizan tareas de inspección.
Por emergencia ambiental	Se definen como la notificación oportuna a las autoridades competentes para atender fugas, derrames, fuego o explosiones asociadas con el manejo de sustancias químicas.
Verificación	Se evalúa el cumplimiento de las medidas ordenadas para garantizar el efecto esperado por un procedimiento administrativo instaurado, en el que se ha detectado la necesidad de corregir un comportamiento empresarial que afecta al medio ambiente, así como la reparación de los daños que se hayan identificado. Pueden ser realizadas a procedimientos iniciados en años anteriores o en el ejercicio en curso.

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante el oficio núm. PFFA/6.1/10C.17.2/0017/2018 del 22 de enero de 2018.

Se constató que, la PROFEPA estableció como meta realizar 6,200 visitas de inspección y verificación en materia industrial. Con el análisis de los oficios remitidos a las 32 delegaciones de la procuraduría en las entidades federativas y la base de datos de los registros obtenidos del SIIP, se comprobó que, en 2017, en materia de prevención y control de la contaminación a la atmósfera, la procuraduría ordenó a las delegaciones estatales de la PROFEPA que el 9.9% (616) de las visitas fueran de inspección a fuentes fijas de jurisdicción federal que emitieran o pudieran emitir olores, gases o partículas sólidas y líquidas a la atmósfera, de las cuales la PROFEPA efectuó el 58.1% (358), como se muestra a continuación:

VISITAS DE INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN PROGRAMADAS Y REALIZADAS
EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2017
(Visitas y porcentajes)

Tipo de visita	Programadas (a)	Realizadas (b)	Cumplimiento (%) (c)=(b/a)*100
Inspección	616	358	58.1

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

La PROFEPA acreditó contar con el documento “Modelo y Estrategia de Inspección Industrial 2016”, vigente en 2017, en el cual se establecieron los criterios para programar visitas: “se deberá considerar el giro, tamaño y la fuente de contaminación (riesgos, residuos peligrosos, atmósfera), a fin de atender prioritariamente aquellas que por su desempeño ambiental representen un mayor riesgo potencial de contaminación, conforme a las prioridades siguientes: por atención de una queja o denuncia; por contingencia ambiental, derivada de accidentes en establecimientos industriales, comerciales o de servicios de competencia de la PROFEPA; porque se ha aperturado un procedimiento administrativo sin haber llegado a su resolución; porque no han sido visitadas nunca por la procuraduría; por historial de incumplimiento ambiental; por solicitud de las distintas unidades de la SEMARNAT o PROFEPA, y porque cuenten con medidas dictadas en acuerdos y resoluciones.”

La procuraduría señaló que “para determinar las metas cuantitativas de cada entidad federativa considera: el número de establecimientos de jurisdicción federal, su vocación económica y las capacidades con las que cuenta la institución en cada entidad; además de aclarar que los recursos presupuestales, materiales y humanos en cada estado no son exclusivas para cada materia de contaminación”.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), implementó las actividades de control necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas en la realización de las visitas de inspección en materia de atmósfera establecidas para cada una de las delegaciones de la procuraduría en las entidades federativas, ya que instruyó a las delegaciones la realización de una revisión trimestral más detallada de las acciones que efectúan para verificar el cumplimiento de las metas establecidas para las visitas de inspección en el Programa Operativo Anual, con lo que se solventa lo observado.

Se identificó que de las 6,200 visitas programadas, el 34.9% (2,165) fue para la realización de visitas de verificación; sin embargo, en los oficios remitidos a las delegaciones no se identificó la materia en la que se practicarían dichas visitas. Al respecto, la procuraduría señaló que “quién programa cuáles procedimientos y en qué materia deben verificarse es la delegación, de acuerdo con el número que se le establece”.

Se constató que en 2017, la PROFEPA realizó 234 visitas de verificación en materia de contaminación a la atmósfera. Asimismo, en cuanto a las visitas derivadas de una denuncia o por emergencia ambiental, efectuó 38 visitas que derivaron de denuncias y ninguna por emergencia, con lo que, en ese año, realizó un total 630 visitas de inspección y verificación, conforme se muestra en el cuadro siguiente:

VISITAS DE INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN
EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2017
(Visitas y porcentajes)

Tipo de visita	Número de visitas (a)	Part. (%) (b)= (a/a _{TOTAL})*100	Establecimientos visitados (c)
Total	630	100.0	516 ^{1/}
Inspección	396	62.9	391 ^{1/}
Programadas	358	56.9	354
Por denuncia	38	6.0	38
Verificación	234	37.1	177

FUENTE Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la PROFEPA mediante el oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/0017/2018 del 22 de enero de 2018.

^{1/} Este dato no corresponde a la suma, debido a que a un establecimiento se le pudo haber realizado más de una visita de inspección y de verificación.

Se verificó que de las 630 visitas realizadas en materia de emisiones a la atmósfera, el 62.9% (396) se enfocó en la inspección del cumplimiento de la normativa ambiental, y el 37.1% (234) fueron de verificación de procedimientos iniciados en años anteriores o en el ejercicio en curso. De las 396 visitas de inspección, el 56.9% (358) fueron programadas y el 6.0% (38) correspondieron a denuncias ambientales. Asimismo, se constató que las 630 visitas se realizaron a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal, ^{17/} ya que de una visita de inspección se pueden derivar una o más de verificación.

Para evaluar la cobertura de inspección y verificación en los establecimientos incluidos en el padrón de fuentes de jurisdicción federal, se realizó un análisis comparativo entre el número de industrias visitadas en 2017, respecto de las que están incluidas en el padrón de fuentes de jurisdicción federal, con lo que se determinó que las 516 fuentes de jurisdicción federal visitadas en ese año representaron el 2.3% de las 22,138 que conformaron el padrón y que emiten o pueden emitir emisiones a la atmósfera, lo que denotó una capacidad de inspección reducida y no contó con información que permitiera medir si se redujeron y controlaron las emisiones de contaminantes de la atmósfera.

Asimismo, se constató que los estados que registraron mayor cobertura de empresas visitadas fueron Tlaxcala, Zacatecas, Aguascalientes, Baja California Sur y Baja California, ya que visitaron a 8.5, 8.5, 6.4, 5.6, 5.0 industrias contaminantes de cada 100, respectivamente.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las actividades de control necesarias para incrementar la cobertura de las visitas de inspección que realiza, ya que para el Anteproyecto de Presupuesto 2019 de la PROFEPA solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) un aumento del 35.3% respecto del presupuesto aprobado para 2018 (sin considerar servicios personales) para la preservación, conservación y protección de los recursos naturales en el ámbito nacional, de

^{17/} Toda instalación establecida en un sólo lugar, que tenga como finalidad desarrollar operaciones o procesos industriales, comerciales, de servicios o actividades que generen o puedan generar emisiones contaminantes a la atmósfera.

los cuales el 23.7% es para la realización del programa de inspección y verificación de las fuentes de contaminación de jurisdicción federal, con lo que se solventa lo observado.

Con la finalidad de evaluar el comportamiento histórico de las visitas de inspección, verificación, y las derivadas de denuncias y emergencias ambientales, realizadas por la PROFEPA en materia de contaminación del aire, se analizaron los registros de la base de datos "Visitas realizadas en materia de atmósfera 2012-2017". Los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

VISITAS REALIZADAS Y ESTABLECIMIENTOS INSPECCIONADOS Y VERIFICADOS EN MATERIA DE ATMÓSFERA,
2012-2017

(Visitas y establecimientos)

Año	Concepto	Tipo de visita					Verificación (b)	Total c=a+b
		Inspección			Subtotal (a)			
		Realizadas incluidas en el programa de trabajo	Por denuncia	Por emergencia ambiental				
Total	Núm. visitas	2,239	272	4	2,515	1,535	4,050	
	Núm. establecimientos	2,208	272	4	2,484 ^{1/}	1,176	3,660	
2017	Núm. visitas	358	38	0	396	234	630	
	Núm. establecimientos	354	38	0	391 ^{1/}	177	516 ^{1/}	
2016	Núm. visitas	344	57	0	401	268	669	
	Núm. establecimientos	339	57	0	396 ^{1/}	191	500 ^{1/}	
2015	Núm. visitas	192	47	0	239	225	464	
	Núm. establecimientos	187	47	0	234 ^{1/}	176	385 ^{1/}	
2014	Núm. visitas	481	45	2	528	292	820	
	Núm. establecimientos	472	45	2	519 ^{1/}	232	692 ^{1/}	
2013	Núm. visitas	496	41	0	537	207	744	
	Núm. establecimientos	491	41	0	532 ^{1/}	158	634 ^{1/}	
2012	Núm. visitas	368	44	2	414	309	723	
	Núm. establecimientos	365	44	2	411 ^{1/}	242	577 ^{1/}	
	TMCA ^{2/} de visitas realizadas	(0.5)	(2.9)	n.c.	(0.9)	(5.4)	(2.7)	
	TMCA ^{2/} de establecimientos visitados	(0.6)	(2.9)	n.c.	(1.0)	(6.1)	(2.2)	

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante el oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/0017/2018 del 22 de enero de 2018.

n.c. No cuantificable.

^{1/} No se refiere a la suma, debido a que a un establecimiento se le pudo haber realizado una o más visitas.

^{2/} TMCA= $[(2017/2012)^{(1/5)}-1]*100$

En el periodo 2012-2017, la procuraduría efectuó un total de 4,050 visitas de inspección y verificación en materia de contaminación del aire a 3,660 fuentes de jurisdicción federal, lo que representó el 16.5% de las 22,138 que conformaron el padrón de 2017.

Se verificó que, en el periodo de referencia, el número de visitas realizadas presentó una tendencia a la baja de 2.7% en promedio anual, ya que pasó de 723, en 2012, a 630, en 2017; en el caso de las inspecciones éstas decrecieron en 0.9% en promedio anual, al pasar de 414 visitas en 2012 a 396 en 2017; las verificaciones descendieron en promedio anual 5.4%, al pasar de 309 en 2012 a 234 en 2017, y las visitas por denuncia disminuyeron en promedio

anual 2.9%, al pasar de 44 en 2012 a 38 en 2017. El número de establecimientos mostró una disminución promedio por año de 2.2%, al pasar de 577 en 2012 a 516 en 2017. Lo anterior significó que el rendimiento de la procuraduría, en términos generales decreció. Al respecto, la procuraduría señaló que “las acciones de inspección han disminuido por diversas razones, entre los que se destacan: se han diversificado las acciones que realiza la PROFEPA en materia industrial, con la incorporación de nuevas atribuciones a las actividades que se realizan, como son las acciones por descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, la vigilancia de verificentros y unidades de verificación; el cambio constante de personal en las delegaciones, lo que no permite que el conocimiento se mantenga y se tenga que realizar capacitaciones al nuevo personal, y la falta de incremento en el presupuesto anual asignado a la PROFEPA, que no es congruente con los incrementos en los costos de operación que se tienen, como es el caso de los combustibles”.

2. Cumplimiento de las medidas dictadas

En 2017, la procuraduría realizó 630 visitas de inspección y verificación a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal, de las cuales 234 correspondieron a verificaciones, que, de acuerdo con el Programa Operativo Anual 2017. Inspección Industrial, se llevaron a cabo para comprobar que las personas físicas o morales, sujetas a la legislación ambiental aplicable, cumplieron con las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, les fueron ordenadas. Las visitas de verificación no derivan en la emisión de nuevas medidas, razón por la que no se consideraron para el análisis de este resultado.

Con la revisión de la base de datos “Medidas impuestas por la PROFEPA en el periodo 2012-2017”, se identificó que, en 2017, las 396 visitas de inspección correspondieron a 391 fuentes fijas de jurisdicción federal. De las 391 fuentes el 34.3% (134) cumplió con la normativa en materia de contaminación del aire y el 65.7% (257) presentó alguna irregularidad de tipo administrativo o que causara un daño o deterioro al ambiente, las cuales correspondieron a 262 visitas, como se detalla en el cuadro siguiente:

IRREGULARIDADES DETECTADAS EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA, 2017
(Número de visitas de inspección, de fuentes y porcentajes)

Concepto	Visitas		Fuentes de jurisdicción federal	
	Número (a)	Part. (%) (b)=(a/aTOTAL)*100	Número (c)	Part. (%) (d)= (c/cTOTAL) *100
Total	396	100.0	391	100.0
Con irregularidades	262	66.2	257	65.7
Sin irregularidades	134	33.8	134	34.3

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Para constatar el número de irregularidades que presentaron las 257 fuentes inspeccionadas, se verificó que la procuraduría detectó 1,606 irregularidades, las cuales se concentraron en el 66.1% (170) de las 257 fuentes y se correspondieron con el 65.3% (171) de las 262 visitas;

del 33.9% (87) de las fuentes inspeccionadas que representaron el 34.7% (91) de las visitas restantes, el ente fiscalizado a la fecha del presente informe no acreditó el número y tipo de irregularidades presentadas.

Se comprobó que de las 1,606 irregularidades que presentaron las fuentes de jurisdicción federal, el 16.3% (262) fue porque los inspeccionados no actualizaron o regularizaron la Licencia Ambiental Única; el 16.2% (260) fueron infracciones no catalogadas; el 9.7% (156) no contó con la bitácora de operación o deficiencias en la información que ésta requiere; el 9.7% (156) no instaló plataformas y puertos de muestreo o careció de condiciones de seguridad; el 8.7% (139) no canalizó las emisiones o no las reportarlas a la secretaría; el 8.5% (137) no dio aviso a la SEMARNAT del inicio de las operaciones, paros de procesos (programados o circunstanciales) que pudieran provocar contaminación o fallas en el equipo de control; el 7.9% (126) no tuvo la Cédula de Operación; el 7.4% (119) no incluyó los resultados de las mediciones o estimación de sus emisiones a la atmósfera en el respectivo inventario o no contó con él; el 7.3% (118) no contó con la medición, registro y remisión a la SEMARNAT de las emisiones de partículas reguladas en la norma NOM-043-ECOL-1993 o emisiones de gases de combustión y partículas reguladas en la norma NOM-085-ECOL-1994; el 5.7% (92) realizó la evaluación de las emisiones sin acatarse al procedimiento establecido en las normas (NMX o NOM) o sin la evaluación con la periodicidad establecida; el 1.6% (25) fue en materia de residuos peligrosos, y el 1.0% (16) debido a que las emisiones de SO₂ y neblinas de SO₃ y H₂SO₄ excedieron el límite máximo permisible de la NOM-046-ECOL-1993.

Se constató que la PROFEPA, en 2017, dictó 85 medidas correctivas o de aplicación inmediata, con la finalidad de subsanar las irregularidades detectadas, en el 10.9% (28) de las 257 fuentes con irregularidad, que se correspondieron al 11.1% (29) de las 262 visitas, como se muestra a continuación:

MEDIDAS DICTADAS DERIVADAS DE LA INSPECCIÓN REALIZADA POR LA PROFEPA EN MATERIA DE CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA, 2017

(Número de visitas, de medidas y porcentaje)

Avance	Con irregularidades		Con medidas				Número de medidas (g)	Avance en las medidas					
	Visitas	Fuentes	Visitas		Fuentes			Con avance			Sin avance		
	Núm. (a)	Núm. (b)	Núm. (c)	Part. (%) (d)	Núm. (e)	Part. (%) (f)		Entre 33% y 90 % (h)	100% (i)	Total (j)=h+i	Part. (%) (l)=j/g*100	Total (m)	Part. (%) (n)
Total	262	257	29	11.1	28	10.9	85	2	13	15	17.6	70	82.4
Inspección	243	238	23	9.5	22	9.2	60	2	13	15	25.0	45	75.0
Denuncia	19	19	6	31.6	6	31.6	25	0	0	0	0.0	25	100.0

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Respecto del 89.1% (229) de las 257 fuentes con irregularidad en las que la PROFEPA no dictó las medidas para su atención, la entidad señaló que: “El proceso administrativo que da seguimiento la PROFEPA establece diversas etapas y plazos y tiempo para su cumplimiento, desde la generación de la orden de inspección, realizar la visita, el emplazamiento y se concluye con la Resolución administrativa. En cada una de estas etapas se establecen tiempos

legales que deben de cumplirse. Sin embargo, al momento de emitir el reporte para la ASF, se consideraron las acciones que al mes de diciembre de 2017 se realizaron, pero es importante considerar que los tiempos legales de los procedimientos administrativos no pueden ser adelantados, por lo que muchas de las visitas no estaban en el tiempo de emitir su resolución y estas se van resolviendo conforme lo permitan las actividades de cada una de las Delegaciones. De lo anterior, es importante que se considere que no en todas las visitas se emiten medidas de manera inmediata, todo depende de los plazos legales que la ley establece, así como del trabajo que se tiene en cada una de las Delegaciones de la PROFEPA". Con la revisión de la base de datos proporcionada por la PROFEPA, se constató que dichas fuentes, al 31 de diciembre de 2017, presentaban el estatus "pendiente en proceso", por lo que esos procedimientos se encontraban en proceso de emitir la resolución.

Se constató que de las 85 medidas dictadas el 15.3% (13) registró un avance del 100.0%, en el 2.3% (2) se ubicó entre el 33.0% y 90.0% y el 82.4% (70) no reportó avances, ya que se encontraban en proceso de resolución. Respecto de los plazos para la atención de las medidas dictadas, en la base de datos proporcionada por la PROFEPA, se establecieron los plazos de cumplimiento, los cuales inician al día siguiente de notificarse la resolución.

Con la revisión de la base de datos de las irregularidades en materia de aire identificadas por la PROFEPA de 2012 a 2017, así como la base de datos de las medidas dictadas para atender las irregularidades detectadas, se verificó que la procuraduría inspeccionó 2,358 fuentes de jurisdicción federal, de las cuales en el 67.6% (1,593) se detectó alguna irregularidad, como se muestra en el cuadro siguiente:

FUENTES Y VISITAS CON IRREGULARIDADES Y MEDIDAS DICTADAS, 2012-2017

(Núm. de fuentes, visitas y porcentajes)

Concepto	Total		Con irregularidad				Medidas dictadas			
	Núm. De visitas	Número de fuentes de jurisdicción federal (b)	Núm. De visitas (c)	Part. (%) d=(c/a)*100	Núm. de fuentes de jurisdicción federal (e)	Part. (%) f=(e/b)*100	Núm. de irregularidades (g)	Núm. de medidas dictadas (h)	Núm. de medidas atendidas (i) ^{2/}	Part. (%) j=(i/h9*100
Total	2,515	2,358	1617	64.3	1,593	67.6	13,372	2,535	554	21.9
2017	396	386	262	66.2	257	66.6	760	85	13	15.3
2016	401	396	304	75.8	300	75.8	2910	407	56	13.8
2015	239	234	152	63.6	150	64.1	2157	350	41	11.7
2014	528	519	298	56.4	292	56.3	3035	602	147	24.4
2013	537	414	350	65.2	346	83.6	2379	625	203	32.5
2012	414	409	251	60.6	248	60.6	2131	466	94	20.2
TMCA ^{3/}	(0.9)	(1.2)	0.9	1.8	0.7	1.9	(18.6)	(28.8)	(32.7)	(5.4)

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

^{1/} Incluyen visitas de inspección, derivadas del programa, por denuncia o por emergencia.

^{2/} Solo se incluyen las medidas que registraron un cumplimiento del 100%.

^{3/} TMCA= [(2017/2012) ^ (1/5)-1]*100

Se identificó que las 1,593 fuentes visitadas en el periodo 2012-2017, en las que la procuraduría detectó al menos un incumplimiento a la norma, sumaron un total de 13,372 irregularidades; en el 46.0% (744) de las visitas se dictaron medidas correctivas o de urgente aplicación y para el 54.0% (875) no se emitieron medidas.

Se constató que durante el periodo 2012-2017, la procuraduría dictó un total de 2,535 medidas para subsanar las irregularidades identificadas en las visitas de inspección, de las cuales, el 21.8% (554) se atendieron al 100.0%; el 6.1% (154) registraron un cumplimiento entre 1.0% y 90.0%, y del 72.1% (1,827) no presentaron avance. En ese periodo, el número de medidas con avance del 100.0% decrecieron 32.7% en promedio anual, al pasar de 94 en 2012 a 13 en 2017. El incumplimiento de las medidas significó que los mecanismos de la procuraduría no han sido efectivos para garantizar la correcta aplicación de acciones para subsanar las irregularidades detectadas. Al respecto, la procuraduría informó que: “el cumplimiento de las medidas ordenadas depende de una diversidad de factores que no dependen de ésta. Por ejemplo, la disposición del ente regulado para cumplir con ellas, los procesos de impugnación, ya sean administrativos o judiciales, o la falta de recursos suficientes por parte de los entes obligados”.

En dicho periodo, el número de fuentes a las que se le realizó inspección disminuyó en un 1.2% en promedio anual, al pasar de 409 en 2012 a 386 en 2017 y las que presentaron irregularidades se incrementó en un 0.7%, al pasar de 248 en 2012 a 257 en 2017.

2017-5-16E00-07-0443-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca los mecanismos de control que aseguren que en el Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP) se registre el número y tipo de irregularidades presentadas en las fuentes inspeccionadas, a efecto de establecer las medidas adecuadas para contribuir al logro de las metas y objetivos institucionales, en cumplimiento de los artículos 62, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposiciones 13 Usar Información relevante y de calidad y 15.08 Métodos apropiados de comunicación, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Multas derivadas de la inspección y verificación

Con el análisis de la base de datos “Resoluciones emitidas en materia de atmósfera 2012-2017” y las actas de las resoluciones administrativas, la ASF verificó que, en 2017, la PROFEPA impuso multas a 117 fuentes de jurisdicción federal, el 22.7% de las 516 visitadas en ese año, por un monto de 22,547.6 miles de pesos por incumplimientos de la norma en materia de atmósfera.

De las 117 fuentes a las que la procuraduría impuso una multa, el 15.4% (18) se localizó en el Estado de México, la entidad con más fuentes de contaminación multadas y el 11.1% (13) correspondió a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), mientras que Chiapas y Baja California Sur tuvieron el 0.9% (1) cada estado. Este comportamiento se explicó porque, de acuerdo con el padrón de fuentes de jurisdicción federal, en el Estado de México y la ZMVM se concentró el 24.2% (5,361) del total de fuentes que lo componen (22,138), mientras que los estados de Baja California Sur y Chiapas tuvieron menor cantidad, el 1.7% (367).

Con la revisión de las actas de resolución de los procedimientos administrativos de inspección y vigilancia de las empresas que resultaron multadas, se verificó que el monto ascendió a 22,547.6 miles de pesos, como se detalla a continuación:

CAUSAS DE LA MULTAS IMPUESTAS POR PROFEPA, 2017
(Miles de pesos, porcentajes y frecuencia)

Núm.	Causa	Monto	Part.	Frecuencia ^{1/}	Part.
		(miles de pesos)	(%)	(c)	(%)
		(a)	$b=(a/a_{TOTAL})*100$		$(d)=(c/C_{TOTAL})*100$
Total		22,547.6	100.0	1,169	100.0
1	No contó con LAU o no considerar todos los equipos ni sus modificaciones.	3,897.7	17.3	61	5.2
2	No obtuvo los certificados de cumplimiento ambiental que acreditaran el cumplimiento de los límites máximos permisibles.	3,172.5	14.1	2	0.2
3	No contó con estudio o evaluación de medición de emisiones contaminantes producidas por sus equipos.	2,254.0	10.0	83	7.1
4	Por no presentó la COA actualizada, todos los equipos.	1,383.5	6.1	50	4.3
5	No contó con plataformas o puertos de muestreo en sus equipos.	1,231.6	5.5	84	7.2
6	No presentó la bitácora de operación y mantenimiento de sus equipos.	1,122.2	5.0	83	7.1
7	Por no contó con sistema de captación, conducción y ductos o chimeneas para canalizar sus emisiones a la atmósfera/ductos deteriorados.	1,103.3	4.9	24	2.1
8	No reportó los paros programados o no programados; inicio o reinicio de operaciones.	762.8	3.4	84	7.2
9	El equipo no contó con los parámetros establecidos en la NOM.	567.9	2.5	7	0.6
10	No contó con sistemas y equipos de control de las emisiones de contaminantes a la atmósfera.	352.5	1.6	12	1.0
11	No contó con un programa de contingencias o no está actualizado; no cumple con el formato del programa; no cuenta con programa para prevención de accidentes.	299.1	1.3	89	7.6
12	No reportó la calidad del combustible utilizado, calidad del aire y evaluación de sus chimeneas.	226.5	1.0	1	n.s.
13	Inventario de emisiones: no lo presentó o no acreditó los métodos para integrarlo.	218.9	1.0	84	7.2
14	No contó con programa para reducir sus emisiones a la atmósfera; no presentó evidencia de reducirlas.	186.5	0.8	84	7.2
15	Medición de emisiones a la atmósfera: no presentó la acreditación del laboratorio; no informó a la SEMARNAT sobre sus emisiones; supera los límites máximos permisibles.	182.8	0.8	84	7.2
16	No contó con documentación comprobatoria de que las emisiones que generan constituyen daños a la salud; sus equipos de control operaron a su máxima capacidad; sus emisiones se encontraban dentro del máximo permisible; que sus equipos de control no tuvieran fallas.	73.2	0.3	84	7.2
17	Avisos no coincidentes con los hechos; por fallas en el equipo de control; por no reportó incendios.	27.3	0.1	84	7.2
18	No se observó el funcionamiento de las máquinas.	6.0	0.0	1	n.s.
19	Residuos Peligrosos.	666.0	3.0	84	7.2
20	Por inadecuada operación del verificentro.	4,813.3	21.3	84	7.2

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

^{1/} Se refiere al número de veces que se repitió la causante de la multa en las 117 industrias. Una industria pudo haber sido multada por una o más causas de las aquí presentadas.

n.s. No significativo.

Se constató que las multas impuestas a las 117 fuentes de jurisdicción federal, por un monto de 22,547.6 miles de pesos, se debieron principalmente a 20 causas, las cuales se repitieron 1,169 veces. Las que tuvieron mayor frecuencia fueron que la entidad no contó con un programa de contingencias o no se encontraba actualizado; no cumplió con el formato del programa, o no acreditó un programa para la prevención de accidentes.

De los 22,547.6 miles de pesos, el 17.3% (3,897.7 miles de pesos) fue porque el establecimiento no contó con la Licencia Ambiental Única, o no consideró todos los equipos ni sus modificaciones; el 14.1% (3,172.5 miles de pesos) no obtuvo los certificados de cumplimiento ambiental que acreditaran que se ajustaron a los límites máximos permisibles; el 10.0% (2,254.0 miles de pesos) no contó con estudios o evaluaciones de medición de las emisiones contaminantes producidas por sus equipos, y el 6.1% (1,383.5 miles de pesos) no presentó la Cédula de Operación Anual actualizada o no se incluyeron en ella todos los equipos.

Mediante la revisión de los oficios de solicitud de ejecución de multa, se verificó que de las 117 multas impuestas por la PROFEPA en 2017, en materia de atmósfera, el 27.4% (32) fue notificado al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para su cobro y trámite correspondiente y del 72.6% (85) restante no lo acreditó, como se muestra en el cuadro siguiente:

MULTAS DETERMINADAS, NOTIFICADAS Y COBRADAS
EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2017
(Miles de pesos y porcentaje)

Concepto	Cantidad
Multas impuestas por la PROFEPA	117
Monto de la multa (miles de pesos)	22,547.6
Multas no notificadas al SAT	85
Monto (miles de pesos)	15,722.4
Multas notificadas al SAT	32
Monto notificado (miles de pesos)	6,825.2
Multas cobradas por el SAT	24
Monto cobrado (miles de pesos)	1,306.1
Monto de multas notificadas respecto de las multas impuestas (%)	30.3
Monto de multas cobradas respecto de las multas notificadas (%)	19.1

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Se constató que de los 22,547.6 miles de pesos correspondientes a las multas impuestas por la procuraduría, el 30.3% (6,825.2 miles de pesos) fue notificado al SAT para su cobro, y el 5.8% (1,306.1 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados. El 69.7% (15,722.4 miles de pesos) no han sido notificados para su cobro, debido a que se encontraban en alguna de las situaciones siguientes: contaron con recurso de revisión; se fueron a juicio por nulidad, que aún no se resuelve; presentaron solicitud de conmutación de la multa, o el Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró la nulidad de la multa.

Con la finalidad de verificar que los ingresos obtenidos de las multas por infracciones a la normativa en materia de atmósfera se destinaron a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias de medio ambiente y

recursos naturales, se solicitó la documentación soporte de la constitución del fondo. La PROFEPA acreditó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó que se constituiría un depósito en la Tesorería de la Federación (TESOFE) el día 17 de enero de 2017, a favor de la procuraduría denominado “Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, con número de referencia 0145-18012017 en moneda nacional.

La secretaría informó a la procuraduría que el fondo contara con el depósito derivado de las multas, el manejo de los recursos se haría única y exclusivamente de acuerdo con las instrucciones que la procuraduría hiciera llegar a la TESOFE, por lo que la procuraduría sería responsable de la aplicación, destino y uso de los recursos que integrarán el depósito. Mediante revisión de los estados de cuenta del fondo en cuestión, de enero a diciembre de 2017, se comprobó que no contó con movimientos desde su constitución. Además, la procuraduría no acreditó que solicitó a la secretaría el reintegro de las multas cobradas para la integración del fondo.

La procuraduría informó que “se procedió a iniciar el trámite desde el 1 de marzo de 2017, de las adecuaciones de ampliación presupuestal líquida a nuestro presupuesto, ante la Cabeza de Sector. Las primeras autorizaciones de aplicación líquidas, nos fueron informadas el 7 de noviembre de 2017. Mismas que por acuerdo de nuestra Cabeza de Sector y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fueron puestas a disposición del Ramo 23. Lo anterior, considerando las Disposiciones Específicas de Cierre 2017, en el numeral 10, así como lo dispuesto en el Artículo 105 y 112, penúltimo párrafo del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.”

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias registradas del 26 de abril al 14 de diciembre de 2017 y autorizadas del 7 de noviembre al 28 de diciembre del mismo año, se constató que la procuraduría solicitó ampliaciones líquidas con cargo al Ramo 23 “Provisiones salariales y económicas”, para recuperar los ingresos excedentes de carácter inherente por 129,635.3 miles de pesos enterados a la Tesorería de la Federación por concepto de aprovechamientos de multas por infracciones correspondientes a los meses de enero a octubre de 2017, con destino específico para ser ejercidos dentro del programa presupuestario G005 Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Asimismo, los 895.0 miles de pesos cobrados por concepto de multas en materia de atmósfera representaron el 0.7% de los recursos solicitados.

Asimismo, con el análisis de las adecuaciones presupuestarias autorizadas del 6 de diciembre de 2017 al 22 de febrero de 2018, se constató que la procuraduría puso a disposición del Ramo 23 “Provisiones salariales y económicas”, los recursos provenientes de ingresos excedentes que no fueron comprometidos para su ejercicio, por un monto de 141,664.0 miles de pesos, ante lo establecido en las Disposiciones Específicas para el Cierre del Ejercicio Presupuestario 2017.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, realizó las gestiones necesarias ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como cabeza de sector para establecer mecanismos de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a efecto de que los ingresos obtenidos de las multas por infracciones

a la normativa en materia ambiental se integren en tiempo al “Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, por lo que se solventa lo observado.

En relación con el comportamiento histórico del número y monto de las multas impuestas por la PROFEPA, con la revisión de la base de datos “Resoluciones emitidas en materia de atmósfera 2012-2017”, se constató que de 2012 a 2017, la PROFEPA impuso multas a 892 industrias, por un monto de 308,430.6 miles de pesos a precios constantes de 2017, como se muestra a continuación:

MULTAS IMPUESTAS POR LA PROFEPA EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2012-2017
(Número de multas, porcentaje y miles de pesos)

Año	Industrias visitadas	Industrias multadas	Part. (%)	Importe de las multas ^{1/}
(a)	(b)	(c)	(d)=(c/b)*100	(e)
Total	3,304	892	27.0	308,430.6
2017	516	117	22.7	22,547.6
2016	500	148	29.6	238,669.8
2015	385	140	36.4	21,165.0
2014	692	162	23.4	13,242.1
2013	634	119	18.8	5,218.6
2012	577	206	35.7	7,587.5
TMCA ^{2/}	(2.2)	(10.7)	(8.7)	24.3

Fuente: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

^{1/} Cifras actualizadas con base en el deflactor implícito del Producto Interno Bruto de 2017: 2012=1.2172; 2013=1.1989; 2014=1.1488; 2015=1.1183, y 2016=1.0616.

^{2/} TMCA= [(2017/2012) ^ (1/5)-1]*100.

En el periodo 2012-2017, el número de industrias multadas en materia de atmósfera decrecieron a una tasa media de 10.7% anual, al pasar de 206 en 2012 a 117 en 2017; asimismo, el monto de las mismas mostró un crecimiento de 24.3% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 7,587 miles de pesos en 2012 a 22,547.6 miles de pesos en 2017. El porcentaje de fuentes multadas respecto de las visitadas en 2012 fue de 35.7% (206 de 577) y para 2017 de 22.7% (117 de 516), esto significó que se redujo el número de fuentes de jurisdicción federal que incumplieron la normativa aplicable a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

4. Atención de denuncias

La denuncia es el mecanismo de participación social que fomenta la colaboración responsable de los diversos grupos sociales, a fin de salvaguardar el ambiente y los recursos naturales del entorno donde viven.^{18/} De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales,

^{18/} Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, **Manual de Procedimientos para la captura de Información en el módulo Correspondiente de Denuncias y Quejas que integran el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA**, México, 2016, p. 2.

asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la PROFEPA todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o contravenga la normativa que regula la protección al ambiente.

La PROFEPA, para conocer y dar trámite a la denuncia popular, instauró procedimientos de inspección, a fin de emitir medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación para presentar sanciones administrativas o declarar la inexistencia de violaciones a la normativa ambiental. Dicha tarea se apoyó con la operación del Módulo de Denuncias, el cual se integró al Sistema Institucional de Información en la Procuraduría (SIIP),^{19/} con el propósito de darle seguimiento y conclusión a las denuncias recibidas. Las denuncias recibidas pueden registrar en el sistema el estatus siguiente:

ESTATUS DE LAS DENUNCIAS, 2017

Estatus	Definición
En trámite	Se refieren a los asuntos en los que se solicitó visita de inspección o información, y de las cuales aún no se ha recibido respuesta para darlas por atendidas o concluidas.
Atendida	Comprende a las que han sido objeto de una visita de inspección, y de cuyo resultado se han impuesto las medidas correctivas o de urgente aplicación necesarias y se está en espera de que se emita la resolución administrativa correspondiente.
Resuelta	Las que de conformidad con el artículo 199 de la LGEEPA, habrán terminado por incompetencia de la PROFEPA para conocer de la denuncia popular planteada; por haberse dictado la recomendación correspondiente; cuando no existan contravenciones a la normativa ambiental; por falta de interés del denunciante; por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes; por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes; por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o por desistimiento del denunciante.

FUENTE Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con la revisión de la base de datos “Denuncias en materia de atmósfera 2012-2017”, se constató que, en 2017, el ente fiscalizado recibió 611 denuncias en materia de contaminación a la atmósfera, de las cuales el 0.3% (2) se encontraba en trámite, el 7.5% (46) se atendió y el 92.2% (563) fue resuelto, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{19/} El Sistema Institucional de Información de PROFEPA (SIIP) es en el que se captura la información del quehacer sustantivo de la institución como son las denuncias, inspecciones, del proceso jurídico de resolución, juicios de amparo y nulidad, juicios penales, reconsideraciones y conmutaciones de multas y recursos de revisión. Además de contar con un módulo de Auditoría Ambiental para dar seguimiento al proceso del Plan Nacional de Auditoría Ambiental.

DENUNCIAS RECIBIDAS, ATENDIDAS Y RESUELTAS EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2017
(Número de denuncias y porcentajes)

Entidad federativa (a)	Denuncias						
	Recibidas (b)	En trámite (c)	Part. (%) $d=(c/b)*100$	Atendidas (e)	Part. (%) $f=(e/b)*100$	Resueltas (g)	Part. (%) $h=(g/b)*100$
Total	611	2	0.3	46	7.5	563	92.1
ZMVM	163	0	0.0	3	1.8	160	98.2
México	49	0	0.0	5	10.2	44	89.8
Nuevo León	43	0	0.0	2	4.7	41	95.3
Guanajuato	37	1	2.7	11	29.7	25	67.6
Baja California	33	0	0.0	0	0.0	33	100.0
Puebla	27	0	0.0	3	11.1	24	88.9
Jalisco	24	0	0.0	5	20.8	19	79.2
Michoacán	18	0	0.0	1	5.6	17	94.4
Querétaro	18	1	5.6	1	5.6	16	88.9
Veracruz	16	0	0.0	0	0.0	16	100.0
Durango	16	0	0.0	1	6.3	15	93.8
Chiapas	15	0	0.0	1	6.7	14	93.3
Tlaxcala	15	0	0.0	1	6.7	14	93.3
Hidalgo	15	0	0.0	4	26.7	11	73.3
Coahuila	14	0	0.0	1	7.1	13	92.9
Colima	11	0	0.0	0	0.0	11	100.0
Yucatán	11	0	0.0	2	18.2	9	81.8
Baja California Sur	10	0	0.0	1	10.0	9	90.0
Chihuahua	10	0	0.0	1	10.0	9	90.0
Aguascalientes	9	0	0.0	0	0.0	9	100.0
Campeche	9	0	0.0	0	0.0	9	100.0
Tabasco	8	0	0.0	0	0.0	8	100.0
Guerrero	7	0	0.0	0	0.0	7	100.0
Quintana Roo	7	0	0.0	0	0.0	7	100.0
Sinaloa	6	0	0.0	0	0.0	6	100.0
Sonora	6	0	0.0	1	16.7	5	83.3
Morelos	4	0	0.0	1	25.0	3	75.0
Zacatecas	4	0	0.0	1	25.0	3	75.0
Nayarit	3	0	0.0	0	0.0	3	100.0
San Luis Potosí	2	0	0.0	0	0.0	2	100.0
Oaxaca	1	0	0.0	0	0.0	1	100.0
Tamaulipas	0	0	n.c.	0	n.c.	0	n.c.

FUENTE Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

ZMVM: Zona Metropolitana del Valle de México.

n.c.: No cuantificable.

Se verificó que de las 611 denuncias recibidas en 2017, en materia de contaminación al aire, el 53.2% (325) se concentró en 5 estados: el 26.7% (163) correspondió a la Zona Metropolitana del Valle de México, el 8.0% (49) al Estado de México, el 7.0% (43) a Nuevo León, el 6.1% (37) a Guanajuato y el 5.4% (33) a Baja California, los cuales atendieron entre el 1.8% y 29.7 % de las mismas y resolvieron entre el 89.8% y 100.0%, ya que en esas entidades se concentró la mayor cantidad de fuentes emisoras de contaminantes.

De las 46 denuncias atendidas en el ámbito nacional, en el 82.6% (38 denuncias) se procedió a realizar una visita de inspección para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones motivo de denuncia y en el 17.4% (8) no se realizó la visita, debido a que 4 (8.7%)

se turnaron a la Unidades de Denuncias Ambientales y Quejas para su resolución, 2 (4.3%) se registraron con el estatus de “Otros” y 2 (4.3%) se capturaron erróneamente.

Durante la auditoría, la PROFEPA acreditó que solicitó a la Dirección General Adjunta de Evaluación e Informática la consulta y corrección del estatus de las 8 denuncias atendidas sin tener visita de inspección para que, con base en ello, se modifiquen las reglas de negocio de los estatus en trámite y atendida, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Procedimientos para la captura de Información en el módulo Correspondiente de Denuncias y Quejas que integran el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA.

De las 563 denuncias resueltas, el 87.2% (491) se concluyó por falta de evidencia proporcionada o nula fundamentación y motivación que permitiera a la PROFEPA conocer de la denuncia popular planteada, el 4.8% (27) por no existir contravenciones a la normativa ambiental, el 2.8% (16) por falta de interés del denunciante, el 4.3% (24) por emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección y el 0.9% (5) por improcedencia.

Con la finalidad de evaluar el comportamiento histórico de las denuncias recibidas, atendidas y resueltas por la PROFEPA en materia de contaminación del aire, se analizaron los registros de la base de datos “Denuncias en materia de atmósfera 2012-2017” del Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP), los resultados se muestran en el cuadro siguiente:

DENUNCIAS RECIBIDAS, ATENDIDAS Y RESUELTAS EN MATERIA DE ATMÓSFERA, 2012-2017
(Número de denuncias y porcentajes)

Año	Denuncias						
	Recibidas	En trámite	Part. (%) $c=(b/a)*100$	Atendidas	Part. (%) $e=(d/a)*100$	Resueltas	Part. (%) $g=(f/a)*100$
	(a)	(b)		(d)		(f)	
Total	4,476	7	0.2	181	4.0	4,288	95.8
2017	611 ^{1/}	2	0.3	38	6.2	563	92.1
2016	932	3	0.3	22	2.4	907	97.3
2015	737	0	0.0	7	0.9	730	99.1
2014	692	2	0.3	17	2.5	673	97.3
2013	779	0	0.0	5	0.6	774	99.4
2012	725	0	0.0	84	11.6	641	88.4
TMCA ^{2/}	(3.4)	n.c.	n.c.	(14.7)	(11.8)	(2.6)	0.8

FUENTE Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la PROFEPA.

^{1/} Incluye 8 denuncias cuyo estatus al 31 de diciembre de 2017 fue: 4 (8.7%) se turnaron a la Unidades de Denuncias Ambientales y Quejas para su resolución, 2 (4.3%) se registraron con el estatus de “Otros” y 2 (4.3%) se capturaron erróneamente.

^{2/} $TMCA = [(2017/2012)^{(1/5)} - 1] * 100$

En el periodo 2012-2017, el número total de denuncias recibidas en materia de contaminación del aire presentó una tendencia a la baja de 3.4% en promedio anual, ya que pasó de 725 denuncias en 2012 a 611 en 2017; en el caso de las que encontraron en trámite, se registraron 2 en 2014 y 2017, y 3 en 2016; respecto de las atendidas, éstas descendieron en promedio anual 14.7%, al pasar de 84 en 2012 a 38 en 2017, y las denuncias resueltas disminuyeron en promedio anual 2.6%, al pasar de 641 en 2012 a 563 en 2017. El porcentaje

de denuncias resueltas respecto de las recibidas se incrementaron en 0.8% en promedio anual, al pasar de 88.4% (641) en 2012 al 92.1% (563), lo que significó que la mayor parte de las denuncias fueron resueltas por falta de evidencia o nula fundamentación y motivación, falta de interés del denunciante, por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección y por improcedencia de la misma.

5. Contribuir a reducir y controlar la contaminación del aire

De los 22,138 establecimientos que conformaron el padrón de fuentes de jurisdicción federal, la procuraduría, en 2017, visitó el 2.3% (516). De las 516 fuentes visitadas, 391^{20/} fueron objeto de visitas de inspección, de las que se detectaron irregularidades en el 65.7% (257), debido a que el establecimiento causaba algún daño o deterioro a la atmósfera. De las 257 fuentes que presentaron faltas a la norma, la procuraduría dictó 85 medidas correctivas o de aplicación inmediata, que correspondieron al 10.9% (28). De las 85 medidas, el 15.3% (13) registró un avance de atención del 100.0%; el 2.3% (2), entre el 33.0% y el 90.0%, y el 82.4% (70) no presentó avance.

En cuanto a la imposición de sanciones pecuniarias, la procuraduría, en 2017, multó a 117 fuentes de jurisdicción federal por incumplimientos a las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación del aire, el 22.7% de las 516 visitadas, por un monto de 22,547.6 miles de pesos, de los que el 4.0% (895.0 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados.

La procuraduría no contó con indicadores para conocer en qué medida el conjunto de labores referidas influyeron en reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera en las fuentes visitadas, ya que señaló que “la PROFEPA es una dependencia pública encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones ambientales federales. Dentro de las atribuciones que le confiere el Reglamento Interior de la SEMARNAT, no se tiene la de realizar evaluaciones para valorar la contribución de la inspección y vigilancia realizada, a fin de detener y revertir la contaminación del aire”, por lo que se desconoce si las emisiones de contaminantes a la atmósfera de las fuentes de jurisdicción federal se están reduciendo y controlando como consecuencia de las labores de inspección y verificación realizadas por la procuraduría.

La entidad fiscalizada señaló que “vigila el cumplimiento de las obligaciones ambientales que deben cumplir las fuentes de jurisdicción federal, lo que contribuye a controlar dichas emisiones para que no excedan los límites máximos permisibles de contaminantes que prevé la normatividad; no obstante, no mide la reducción de emisiones por no tener competencia para ello”. La procuraduría indicó que su contribución al control de las emisiones, la mide en términos de porcentaje del cumplimiento de las visitas de inspección y verificación que realiza.

Asimismo, la PROFEPA señaló que: “para medir el impacto de sus acciones, cuenta con el indicador de cumplimiento ambiental, con el que mide su contribución al control de las emisiones, el cual cuantifica es el porcentaje de cumplimiento que se da en las inspecciones

^{20/} Únicamente se consideran las 592 visitas de inspección, debido a que de las visitas de verificación no se detectan nuevas irregularidades, sino que se evalúa el cumplimiento de las medidas previamente dictadas.

y verificaciones que hace esa dependencia, donde el método de cálculo es: número de visitas con cumplimiento o sin irregularidades/el número total de visitas realizadas”, y la entidad indicó que “Este indicador se ha venido reportando, aunque no como tal, en el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN) que es un conjunto de bases de datos estadísticos, cartográficas y documentales que recopilan, organizan y difunden la información acerca del ambiente y los recursos naturales del país. Esta información se encuentra publicada en las siguientes ligas:

- http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_PROFEPA02_21&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*
- http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D4_PROFEPA02_08_D&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*.”

Sin embargo, se identificó que dicho indicador no está como tal reportado en las ligas mencionadas, ni contó con sus respectivas metas que permitieran establecer un parámetro de medición de lo que pretende lograr en el ejercicio fiscal.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, solicitó a la Dirección de Planeación y Evaluación que valore la factibilidad de incorporar dentro de algunos de los instrumentos que tiene dicha dependencia (reportes o informes) un indicador que mida el cumplimiento ambiental de las acciones que se realizaron y se realicen en materia industrial (donde se incluyan todas las materias), el cual medirá el porcentaje de las visitas con cumplimiento entre el total de visitas realizadas; asimismo, la procuraduría acreditó que la Dirección de Planeación y Evaluación señaló que en el Informe de Actividades de la Procuraduría se podría incorporar el indicador que mida el cumplimiento ambiental de las acciones que se realizaron y se realicen en materia industrial (donde se incluyan todas las materias), por lo que se estará en espera de que la información referida en dicho indicador sea remitida por la Subprocuraduría de Inspección Industrial para ser incluida en el instrumento en comento; no obstante, derivado de que no se proporcionó evidencia de que el indicador se encontraba incluido en el Informe de Actividades de la Procuraduría, por lo que la observación persiste.

2017-5-16E00-07-0443-07-002 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore los indicadores que permitan determinar su contribución para controlar la contaminación del aire y evaluar el avance en la atención del problema público, en cumplimiento de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 110, fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y del objetivo 5. "Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo" del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Ejercicio de los recursos del programa presupuestario G005

El resultado se dividió en dos partes; en la primera se analizó el ejercicio del presupuesto autorizado, en 2017, para el programa presupuestario G005 Inspección y vigilancia en materia

de medio ambiente y recursos naturales, y en la segunda se incluyó el análisis sobre la eficiencia del gasto, en términos del ejercicio de los recursos respecto del número de visitas de inspección realizadas.

a) Recursos ejercidos por el Programa presupuestario G005

Con la revisión de la base de datos del presupuesto ejercido por el programa presupuestario G005 Inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales, se constató que la PROFEPA, en 2017, gastó 308,162.7 miles de pesos, cifra inferior en el 2.1% al presupuesto original de 314,812.8 miles de pesos.

Se verificó que de los 308,162.7 miles de pesos ejercidos por el programa, el 67.1% (206,719.2 miles de pesos) se utilizó en oficinas centrales, mientras que el 32.9% (101,443.5 miles de pesos) se distribuyó en las 31 entidades federativas restantes.

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias, se comprobó que el presupuesto ejercido fue inferior en 2.1% respecto del programado, debido a que la SHCP autorizó diversas reducciones y ampliaciones, como se muestra a continuación:

ADECUACIONES AL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017

(Miles de pesos)

	Presupuesto original (a)	Ampliaciones presupuestarias (b)	Reducciones presupuestarias (c)	Presupuesto ejercido (d)= (a)+(b)-(c)
Pp G005	314,812.8	202,135.6	208,785.7	308,162.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Adecuaciones Presupuestarias proporcionadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con el análisis de las adecuaciones, se constató que el 89.9% (181,703.9 miles de pesos) de los 202,135.6 miles de pesos correspondientes a las ampliaciones, se solicitó con cargo al Ramo 23 Provisiones salariales y económicas, para que la PROFEPA recuperara los ingresos excedentes de carácter inherente por esa cantidad enterados a la Tesorería de la Federación, de los cuales, el 28.7% (52,068.6 miles de pesos) fue por concepto de pago de derechos con destino específico y el 71.3% (129,635.3 miles de pesos) por aprovechamientos de multas por infracciones, a fin de utilizar dichos recursos para el fortalecimiento de los servicios de inspección y vigilancia para ser ejercidos en el programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Asimismo, se verificó que el 10.1% (20,431.7 miles de pesos) de los 202,135.6 miles de pesos se debió principalmente a la necesidad de las delegaciones federales para cubrir los pagos de impuesto sobre nómina del personal adscrito, del servicio de energía eléctrica y del servicio de consumo de agua potable; y en oficinas centrales, para la adquisición de uniformes para el personal de inspección en el ámbito nacional, cubrir el servicio de arrendamiento del inmueble ubicado en Ajusco 200 en la Delegación Tlalpan, el arrendamiento de vehículos para reforzar la inspección y vigilancia, y para la impresión de papelería oficial.

En relación con el monto de las reducciones, se comprobó que el 67.9% (141,664.0 miles de pesos) de los 208,785.7 miles de pesos se realizó con el propósito de transferir al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas, recursos provenientes de ingresos excedentes que no fueron comprometidos para su ejercicio, ante lo establecido en las Disposiciones Específicas para el Cierre del Ejercicio Presupuestario 2017.

En tanto que el 9.7% (20,178.0 miles de pesos) correspondió al intercambio de recursos entre a las oficinas centrales y las delegaciones federales; el 16.6% (34,747.7 miles de pesos) para transferir a las partidas de gasto de Servicios Personales 13202 Aguinaldo o Gratificación de fin de año y 15901 Otras prestaciones; el 4.6% (9,500.0 miles de pesos) con el propósito de transferir recursos a la Secretaría de Marina (SEMAR) para dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio Específico de Colaboración para el Mantenimiento del Sistema de Vigilancia y Reconocimiento Aéreo con Vehículos no Tripulados, utilizados en el reforzamiento de las acciones de inspección y vigilancia que realizan conjuntamente la PROFEPA y esa dependencia; el 0.7% (1,474.7 miles de pesos) con la finalidad de cubrir los costos de supervisión de obra por la construcción, remozamiento y equipamiento de instalaciones para la instauración del Centro Nacional de Control y Protección del Águila Real; el 0.01% (28.5 miles de pesos) para ceder a la Comisión Nacional del Agua, a efecto de cubrir los gastos de los peritos en agrimensura y, en topografía, para llevar a cabo en tiempo y forma el desahogo del dictamen pericial, y el 0.6% (1,192.8 miles de pesos) únicamente se identificó para fines de control presupuestario.

Con el fin de evaluar que, en 2017, la PROFEPA contó con la evidencia documental para acreditar cada una de las operaciones presupuestarias realizadas con cargo a los recursos asignados al programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la consistencia en las cifras registradas, de un universo de 17,532 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) reportadas por la procuraduría, la Auditoría Superior de la Federación determinó una muestra estadística de 376 CLC, con el método aleatorio simple con un nivel de confianza del 95.0% y margen de error del 5.0%.

De las 376 CLC de operaciones presupuestarias realizadas por la PROFEPA, con cargo a los recursos asignados al Pp G005, se revisó que contaron con el formato del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF); la documentación que acreditó los montos reportados, y que existiera consistencia entre las cifras registradas en ambos documentos. Los resultados de la revisión se muestran en el cuadro siguiente:

**RESULTADO DE LA MUESTRA SELECCIONADA POR LA ASF A LAS CUENTAS
POR LIQUIDAR CERTIFICADAS DEL PP G005, 2017**
(Número de CLC y porcentaje)

Concepto	CLC revisadas (a)	Cumplieron (b)	No cumplieron (c)	Porcentaje de cumplimiento (d)=(b)/(a)*100	Porcentaje de incumplimiento (e)=(c)/(a)*100
Total	376	376	0	100.0	0.0
Contaron con el formato SIAFF	376	376	0	100.0	0.0
Contaron con la documentación ^{1/} que acreditó los montos reportados	376	376	0	100.0	0.0
Coincide el monto reportado entre la CLC y en la documentación soporte ^{1/} .	376	376	0	100.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la revisión de los formatos SIAFF de las CLC y la documentación soporte del gasto proporcionados por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

^{1/} La documentación soporte refiere, según el caso, a informes de viáticos; facturas de servicios, hospedaje y comidas; boletos de avión, gasolina y/o peajes; tickets de servicios diversos

Con la revisión, se constató que, de las 376 CLC, el 100.0% (376) contó con el formato, con todos los documentos que comprobaron el gasto y los montos reportados coincidieron entre los documentos revisados, mientras que en el 8.2% (31) no coincidieron los montos entre la documentación soporte y los señalados en el formato SIAFF de la CLC.

Con base en los resultados de la muestra realizada la ASF infirió, con un 95.0% de confianza, que al menos el 95.0% de las 17,532 Cuentas por Liquidar Certificadas podrían presentar los mismos cumplimientos referentes a la acreditación de cada una de las operaciones presupuestarias realizadas con cargo a los recursos asignados al programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como la consistencia en las cifras registradas.

b) Eficiencia del gasto en la inspección y vigilancia

A fin de determinar la eficiencia del gasto en la inspección y vigilancia realizada por la PROFEPA, se comparó el monto de los recursos ejercidos respecto del número de visitas realizadas en el periodo 2012-2017, como se presenta a continuación:

RECURSOS EJERCIDOS POR EL Pp G005 Y NÚMERO DE VISITAS REALIZADAS, 2012-2017
(Miles de pesos de 2017 y número de visitas)

Año	Presupuesto ejercido por el Pp G005 ^{1/}	Total de visitas realizadas por la PROFEPA	Visitas realizadas en materia de atmósfera	Por cada mil pesos ejercidos	
				Total de visitas realizadas	Visitas realizadas en materia de atmósfera
	(a)	(b)	(c)	(d)=(b)/(a)*1,000	(e)=(c)/(a)*1,000
2017	308,162.7	5,907	630	19.2	2.0
2016	331,528.9	6,164	671	18.6	2.0
2015	534,858.1	6,076	467	11.4	0.9
2014	397,292.4	6,978	815	17.6	2.1
2013	378,114.7	5,468	748	14.5	2.0
2012	386,900.5	5,412	724	14.0	1.9
TMCA ^{2/}	(4.4)	1.8	(2.7)	6.5	1.0

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información reportada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

1/: Cifras actualizadas con base en el deflactor implícito del Producto Interno Bruto de 2017: 2012=1.2172; 2013=1.1989; 2014=1.1488; 2015=1.1183, y 2016=1.0616.

2/ TMCA= [(2017/2012) ^ (1/5)-1]*100

Se determinó que, entre 2012 y 2017, el presupuesto ejercido por la PROFEPA en el Programa presupuestario G005 para la inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales, se redujo en 4.4% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 386,900.5 miles de pesos en 2012 a 308,162.7 miles de pesos en 2017; el número total de visitas realizadas creció en 1.8% en promedio anual, al pasar de 5,412 a 5,907 en esos años, y las visitas en materia de atmósfera disminuyeron en 2.7% en promedio anual, al pasar de 724 a 630 en el periodo de referencia. Por lo que, en lo general, existe una relación entre la disminución de los recursos ejercidos en el programa y en la realización de visitas en materia de medio ambiente y recursos naturales, y las específicas en materia de la atmósfera.

En cuanto a la relación entre el total de visitas de inspección y vigilancia realizadas por la PROFEPA respecto de los recursos ejercidos, se calculó que en 2012 se realizaron 14.0 visitas por cada 1,000.0 miles de pesos ejercidos por el Pp G005, en tanto que para 2017 se practicaron 19.2 con la misma cantidad de recursos. En lo relativo a la relación entre las visitas de inspección y verificación en materia de atmósfera respecto del ejercicio de los recursos, se identificó que por cada 1,000.0 miles de pesos ejercidos se efectuaron 1.9 visitas en 2012 y 2.0 visitas en 2017, situación que muestra que, en términos generales, la procuraduría administró los recursos presupuestarios con eficiencia.

7. Contribución del Pp G005 al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Presidencia de la República, a finales de 2015, solicitó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía la modificación del Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para establecer el Comité Técnico Especializado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, e incluyó a 6 entidades adicionales para medir y dar seguimiento a los nuevos objetivos, metas e indicadores establecidos en el marco de la Agenda 2030.

El 19 de julio de 2016, México realizó, junto con otros 21 países, una Revisión Nacional Voluntaria en el marco del Foro Político de Alto Nivel, ocasión en la que se comprometió a

establecer un Consejo de Alto Nivel para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Con el propósito, entre otros, de colaborar en la instrumentación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el 8 de septiembre de 2016, la Mesa Directiva del Senado de la República instaló un Grupo de Trabajo integrado por 17 Comisiones y presidido por la Comisión de Relaciones Exteriores Organismos Internacionales para el seguimiento legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para dar atención a la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 26 de abril de 2017, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal constituyó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia, y con el objetivo de “coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030, e informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores”.

En el apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible, numeral 10, de los Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación para el ejercicio 2018, se indicó que con la finalidad de incorporar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018, las dependencias y entidades deberán vincular dichos objetivos con sus estructuras programáticas autorizadas en los términos que se señalan a continuación:

- a) La vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con las estructuras programáticas se realizará a partir de la categoría programática Pp.
- c) Para la vinculación en el Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) se deberán cumplir los siguientes plazos:
 - i. Las dependencias y entidades deberán registrar en el PIPP sus propuestas de vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con las estructuras programáticas.
 - ii. Las DGPYPs deberá validar o, en su caso, rechazar, con la justificación correspondiente, las propuestas de vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con las estructuras programáticas.
 - iii. Las dependencias y entidades tendrán que realizar en el PIPP los ajustes derivados de las observaciones efectuadas por las DGPYPs.
 - iv. Las DGPYPs validarán en el sistema las propuestas con los ajustes realizados por las dependencias y entidades bajo su control.

La PROFEPA acreditó con información del PIPP que, en materia de contaminación del aire, el Pp G005 contribuye al logro del objetivo 13 Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, así como a la meta 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales, por lo que se ajustó a lo señalado en la declaración 55, de la Resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

La PROFEPA acreditó que, en 2017, identificó en la MIR del Pp G005 de la Estructura programática 2018, la vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, con lo anterior se constató que la entidad dio cumplimiento a los Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación para el ejercicio 2018, a fin de evaluar su contribución al cumplimiento de la referida agenda.

8. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

La PROFEPA, en 2017, contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, para el ejercicio fiscal 2017, en la que se estableció la alineación del objetivo de fin del PND 2013-2018 4.4 “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”, y la planeación de mediano y largo plazo.

La modalidad del Pp es la G “regulación y supervisión” que se define como “Actividades destinadas a reglamentar, verificar e inspeccionar las labores económicas y de los agentes del sector privado, social y público”, y con el análisis de los objetivos e indicadores registrados en la MIR 2017 de este programa, se verificó que su actuación se dirige a contribuir a reducir y prevenir la contaminación del aire, agua y suelo, por medio de la inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, por lo que se determinó que estas actividades son congruentes con la clasificación programática del mismo.

Con el análisis del árbol del problema, la Auditoría Superior de la Federación determinó que no fue adecuada, en cuanto a la identificación de qué causas pueden ser atendidas con la operación del programa, ya que el asunto central por resolver con la operación del programa es que la denuncia popular no es considerada como un instrumento que aporte resultados para la protección del medio ambiente, por lo que la ASF considera que éste se refiere a la causa de algún problema superior a ser atendido por el programa, sin que sea definido claramente como una necesidad a satisfacer o la amenaza por superar, ni se establezca en él la población o área de enfoque que lo enfrenta y en qué magnitud lo hace.

La ASF verificó que los efectos y las causas identificadas por el ente, en cuanto al problema que debe atender el Pp G005, están vinculadas con el fin, componentes y actividades registradas en la MIR, así como con las atribuciones de la PROFEPA; sin embargo, con la revisión se precisó que el alcance del programa superó la atención de la denuncia popular, ya que comprendió las actividades de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria, y supervisión del proceso de certificación y de auditores, en el que se integró la promoción e impulso a las empresas para certificarse ambientalmente.

La PROFEPA informó que “el Pp G005 fue sujeto de evaluación conforme a lo establecido en el PAE 2017 (...) y que una de las recomendaciones de dicha evaluación es la actualización del diagnóstico, en la que se incluye también la actualización del problema que atiende el programa presupuestario, así como del Árbol del Problema. La PROFEPA se encuentra en el proceso de atención de los resultados de la evaluación, de acuerdo con la normatividad relativa al tema y conforme al calendario establecido por la SHCP y el CONEVAL para el mismo propósito”. La procuraduría no proporcionó copia del calendario para dar atención a las

recomendaciones realizadas y en las que se especifiquen los plazos establecidos para la actualización del árbol del problema del Pp G005.

La procuraduría acreditó que la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP (UED) espera el envío del módulo de Procesos, a efecto de considerar ambos como el Informe Final de la Evaluación Programada en el PAE 2017. Asimismo, señaló que “el PAE 2017 en su numeral 14 establece que ‘Las dependencias y entidades a cargo de programas federales, cuyas evaluaciones y/o informes hayan concluido, deberán elaborar los documentos para la implementación de los ASM conforme al Mecanismo ASM que regula el proceso de suscripción y seguimiento conforme a las disposiciones emitidas por la Secretaría y el Consejo, en el ámbito de sus respectivas competencias.^{21/} Con base en dicho numeral y tomando en cuenta lo expresado por la Unidad de Evaluación del Desempeño, dicha unidad considerará hasta que se realice el módulo de Procesos, como final el informe de la Evaluación Programada en el PAE 2017 para el Pp G005. Posterior a ello, se estará en posibilidad de elaborar los documentos para el seguimiento y atención, conforme a la normatividad aplicable, de las recomendaciones realizadas y en las que se incluyan los plazos establecidos para la actualización del árbol del problema. No se omite hacer mención que de contar con los recursos presupuestales para realizar el módulo de Procesos en el ejercicio 2019, y con base en los tiempos establecidos por la SHCP, se estima que el seguimiento en comento se establecerá durante el ejercicio 2020.”

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó los documentos relativos a la Estrategia de Mejora MIR 2016. Asimismo, informó que “la Estrategia de Mejora tomó como base el análisis de la valoración a la MIR 2015 realizado por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP), para la mejora de ésta. Para el G005 se consideró que la Matriz presentaba algunas recomendaciones que resultaba necesario analizar, pero que no requerían un cambio integral para mejorar su calidad, por lo que la MIR del G005 fue clasificada como MIR que requiere atención parcial (MIRAP). En ese sentido, es necesario resaltar que la SHCP privilegió la mejora de la Matriz como producto final perfectible a retroceder en el proceso de elaboración de la misma. El resultado de la Estrategia de Mejora de la MIR 2016 derivó en que la MIR del G005 mantenga desde 2016 la valoración de ‘Factible’, valoración que identifica las MIR que han alcanzado cierto nivel de calidad suficiente para ponderar con mayor peso su estabilidad en el tiempo que su mejora, por lo que no sufrirá adecuaciones posteriores que afecten su calidad (Nota de Factibilidad).

”Por lo anterior, en seguimiento al PAE 2017 y a los resultados derivados de la aplicación del Módulo de Diseño, se atenderá la actualización del documento del Diagnóstico del G005, el cual incluye la actualización del árbol del problema, conforme a los tiempos establecidos por la SHCP. No se omite mencionar que dicho Diagnóstico, donde se registra la secuencia de elaboración de la MIR (numeral IV.2.2, ‘Secuencia de elaboración de la MIR’ de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados), es un paso previo para llegar a la MIR como producto final, el cual adicionalmente al proceso del PAE 2017 no está sujeto a normas

²¹ Los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) derivan de los hallazgos, debilidades, oportunidades y amenazas identificadas en la evaluación externa y/o informes, que puedan ser atendidas para mejora del programa.

que obliguen su actualización. Considerando que la MIR tuvo una valoración de 96.33 para 2017 y se refrendó dicha valoración para 2018, se considera que la atención de la recomendación en cuestión no es pertinente para abonar a elevar la calidad de la MIR”; no obstante, derivado de que la PROFEPA no proporcionó el árbol del problema actualizado correspondiente al programa presupuestario G005, por lo que la observación persiste.

El análisis de la lógica vertical de la matriz permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de objetivos. A continuación, se presenta el análisis de la lógica vertical de la MIR del programa presupuestario G005.

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS POR NIVEL DEFINIDOS EN LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017

Nivel	Objetivo	Comentarios
Fin	Contribuir a detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo, mediante acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industria; la promoción y atención de la denuncia ambiental ciudadana; el impulso de los mecanismos voluntarios de mejora del desempeño ambiental en los sectores productivos, garantizando así el acceso a la justicia ambiental aplicando la normativa correspondiente.	El objetivo de nivel de fin se ajusta a lo establecido en el objetivo del PND 2013-2018, que se refiere a impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo, y se alineó al PROMARNAT en el objetivo detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo. Por lo que se concluyó que el diseño del objetivo de fin es adecuado.
Propósito	Empresas y ciudadanos participan en la aplicación de la legislación ambiental, por medio del fomento y vigilancia en el cumplimiento de la normativa ambiental.	El objetivo de propósito es adecuado, debido a que muestra la forma en que coadyuva al objetivo de nivel fin, ya que establece el medio para contribuir a detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del aire, el cual se aplica en el cumplimiento de la normativa ambiental vigente por parte de las empresas y ciudadanos.
Componente	Acciones de inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e instalaciones estratégicas realizadas. Justicia en materia ambiental impartida. Certificados a empresas con desempeño ambiental renovados.	Los objetivos de nivel componente del programa son adecuados para el logro del propósito, ya que la realización de inspección, la vigilancia y la verificación en materia de recursos naturales, la impartición de justicia en la materia, y la certificación de empresas en el desempeño ambiental, coadyuvan a que las empresas y ciudadanos apliquen la legislación ambiental.
Actividad	Realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria Atención a la Denuncia popular y Resolución de recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones. Supervisión del proceso de certificación y de auditores, incluyendo la promoción e impulso a las empresas para certificarse ambientalmente.	Los objetivos de actividad establecen con claridad las principales acciones con las que se llevará a cabo la inspección y vigilancia en materia de recursos naturales, las cuales se refieren a los operativos y recorridos. En cuanto a la impartición de justicia, se llevará por medio de la atención a las denuncias y resoluciones de recursos de revisión, conmutación, así como con la imposición de multas y sanciones. La renovación de certificados a las empresas con desempeño ambiental se realizará con la promoción e impulso a los mismos, así como con la supervisión del proceso.

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

Se considera que la lógica vertical de la MIR del programa presupuestario G005 estableció de manera adecuada la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivo; el de

propósito mostró su contribución al de fin; los de componente al de propósito, y en los de actividad se reflejaron las principales labores del programa.

El análisis de la lógica horizontal se refiere a evaluar los supuestos de cada nivel del resumen narrativo, que los medios de verificación sean los necesarios y suficientes para el cálculo de los indicadores y que permitan realizar el seguimiento de los objetivos y evaluar el logro del programa.

La MIR del Pp G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, contiene 27 indicadores, cuya clasificación conforme a los conceptos de la Ley General del Desarrollo Social fue la siguiente: 12 indicadores estratégicos (44.4%), al ser definidos para la medición de los objetivos a nivel de fin, propósito y componente del programa, y 15 indicadores de gestión (55.6%), al ser definidos para la medición de los objetivos de nivel de actividad del programa.

- Indicadores de Fin

La vinculación de los indicadores a nivel de fin con su objetivo y método de cálculo se presenta a continuación:

OBJETIVO E INDICADORES DE NIVEL DE FIN DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017					
Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia	
Contribuir a detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo, mediante acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industria; la promoción y atención de la denuncia ambiental ciudadana; el impulso de los mecanismos voluntarios de mejora del desempeño ambiental en los sectores productivos, garantizando así el acceso a la justicia ambiental aplicando la normativa correspondiente.	Pérdida de capital natural	(Costos totales por Agotamiento y Degradación del Ambiente sin considerar los costos por disminución de hidrocarburos / Producto Interno Bruto) *100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Anual	
	Aportación a la Gobernanza Ambiental	(Porcentaje de cumplimiento de la Meta del indicador I1 + I2 + I3 + I4 + I5 / N). Donde I1= Porcentaje de Certificados emitidos a las empresas en el año; I2= Porcentaje de municipios con Sitios Prioritarios y/o ANP con acciones de inspección, recorridos de vigilancia, operativos y/o CVAP en materia de recursos naturales; I3=Porcentaje de instalaciones inspeccionadas; I4= Porcentaje de resolución de procedimientos administrativos iniciados en el año en curso; e I5= Porcentaje de denuncias populares concluidas en materia ambiental. N= Número de indicadores (5).	Porcentaje	Estratégico Eficacia Anual	

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

De acuerdo con el primer indicador, la PROFEPA señaló que “es necesario precisar que el indicador Pérdida de capital natural es un indicador sectorial, el cual es responsabilidad de SEMARNAT (determinación, método de cálculo, registro de avances). De acuerdo con los

Criterios para el registro, revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados e Indicadores de Desempeño de los programas presupuestarios 2015, en su apartado V, numeral 14, se establece que “La inclusión de los indicadores de los Programas Sectoriales o Programas Especiales Transversales, referidos en los lineamientos del PND, a nivel de Fin de las MIR de los Pp por parte de las UR, se realizará de manera obligatoria y sistematizada en el módulo PbR – Evaluación de Desempeño. Para ello se tomará en cuenta la alineación del Pp realizada por parte de la UR dentro de la estructura programática 2015 dentro del PIPP. Dicho precepto se ha mantenido vigente, y por lo tanto desde el ejercicio presupuestario 2015 se realizó la vinculación por parte de la cabeza de sector de todos los programas presupuestarios del Ramo 16, por lo que el Pp G005 se alineó al objetivo 5 del PROMARNAT, y en específico, al indicador correspondiente de Pérdida de capital natural”.

Se considera que el método de cálculo de este indicador no es adecuado, ya que da como resultado un porcentaje del costo total por agotamiento y degradación del ambiente respecto del PIB, pero no es posible determinar en qué medida se contribuyó a detener y revertir la pérdida de capital natural, ni de la contaminación del aire, suelo y agua, lo que representaría información útil para una mejor toma de decisiones sobre el uso del capital natural.

En el segundo indicador, el método de cálculo es inadecuado, debido a que su resultado es el promedio del porcentaje de cumplimiento de cinco indicadores que se refieren a los certificados emitidos a las empresas, de municipios con tareas de vigilancia e inspección, de instalaciones revisadas, de resoluciones de procedimientos administrativos iniciadas y de denuncias en materia ambiental concluidas; por lo que se desconoce la contribución de las labores de inspección y vigilancia realizadas por medio del programa para detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del aire, agua y suelo.

- Indicadores de Propósito

La vinculación de los indicadores a nivel de propósito con su objetivo y método de cálculo se presenta a continuación:

OBJETIVO E INDICADOR DE NIVEL DE PROPÓSITO DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
Empresas y ciudadanos participan en la aplicación de la legislación ambiental, por medio del fomento y vigilancia en el cumplimiento de la normativa ambiental.	Porcentaje de Certificados Emitidos a las empresas en el Año.	Certificados emitidos en el año t/ Certificados programados en el año t)*100.	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Porcentaje de municipios con Sitios Prioritarios y/o Áreas Naturales Protegidas con acciones de inspección, recorridos de vigilancia, operativos y/o CVAP en materia de recursos naturales.	[(Municipios con Sitios Prioritarios y/o Años cubiertos con inspecciones, recorridos de vigilancia, operativos y/o Caps. en el periodo t)/ (Municipios con Sitios Prioritarios y/o Años decretadas)] * 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado	(Superficie acumulada de suelos afectados por una emergencia ambiental asociada con materiales o residuos peligrosos restaurada/ Total acumulado de superficie de suelos afectada por una emergencia ambiental asociada con materiales o residuos peligrosos identificados que cuenta con procedimiento administrativo) * 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas	(Número de denuncias populares concluidas en el periodo t/Número de denuncias populares presentadas ante la PROFEPA en el periodo t) * 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Porcentaje de resoluciones de procedimientos administrativos iniciados en el año en curso.	(Resoluciones de procedimientos administrativos derivados de las acciones de inspección y/o vigilancia en el periodo t / Total de procedimientos administrativos iniciados en el periodo t) * 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

Los cinco indicadores de nivel de propósito resultan adecuados para evaluar el objetivo propuesto, y sus métodos de cálculo son congruentes con su denominación. De los cinco indicadores en cuatro se repite el nombre con la definición y el método de cálculo.

El primero refiere al porcentaje de certificados emitidos a las empresas respecto de los programados; el segundo da como resultado la proporción de municipios con sitios prioritarios y áreas naturales protegida con acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales respecto del total; del tercero resulta el porcentaje de suelos restaurados respecto del total de superficie afectada por materiales o residuos peligrosos con procedimientos administrativos, lo que permite medir si las empresas y ciudadanos cumplen con la normativa ambiental que los obliga a efectuar dichas actividades; el cuarto da como resultado el porcentaje de denuncias populares concluidas respecto de las presentadas ante la PROFEPA, lo que permite determinar el cumplimiento de la normativa ambiental, y el

quinto refleja el porcentaje de resolución de procedimientos administrativos derivados de las acciones de inspección y vigilancia en el periodo respecto de los iniciados, lo que contribuye a evaluar los resultados de la inspección y vigilancia realizados por medio del programa.

Los cinco indicadores de nivel de propósito son suficientes para evaluar el objetivo propuesto, ya que permiten determinar cómo las empresas y ciudadanos cumplen con la legislación ambiental, debido a la inspección y vigilancia realizada, en cuanto a la acumulación de suelos afectados, las denuncias concluidas, la emisión de certificados a empresas y el número de sitios vigilados e inspeccionados.

El tipo (estratégico), dimensión (eficacia) y frecuencia (semestral), se consideran adecuados, debido a que impactan de manera directa en la población o área de enfoque.

- Indicadores de Componente

La vinculación de los indicadores a nivel de componente con su objetivo y método de cálculo se presenta a continuación:

OBJETIVO E INDICADOR DE NIVEL DE COMPONENTE DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
C1. Acciones de Inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e instalaciones estratégicas realizadas.	Porcentaje de procedimientos administrativos iniciados derivados de irregularidades detectadas en Puertos, Aeropuertos y Fronteras	(Número de procedimientos administrativos iniciados derivados de irregularidades detectadas en Puertos, Aeropuertos y Fronteras en el periodo t / Número total de casos donde se detectan irregularidades en Puertos, Aeropuertos y Fronteras en el periodo t) *100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trimestral
	Porcentaje de instalaciones inspeccionadas	(Número de instalaciones inspeccionadas en el periodo t/ Total de instalaciones incluidas en el padrón de jurisdicción federal) * 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trimestral
	Porcentaje de Áreas Naturales Protegidas con inspecciones, recorridos de vigilancia, operativos y/o CVAP en materia de recursos naturales.	[(Número de Áreas Naturales Protegidas con acciones de inspección, recorridos de vigilancia, operativos y/o Caps. realizados en materia de recursos naturales en el periodo t)/ (Total de Áreas Naturales Protegidas decretadas en el periodo t)] x 100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trimestral
C2. Justicia en materia ambiental impartida.	Porcentaje de resoluciones emitidas a los recursos de revisión que son confirmadas por el superior jerárquico o favorables a la Procuraduría.	(Número de resoluciones de recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones de procedimientos de inspección y/o verificación iniciados en el año, que se confirman, se desechan, se sobreseen, se modifican o se determina la nulidad para efectos en el periodo t/Número de recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones de procedimientos de inspección y/o verificación que son resueltos en el periodo t) * 100.	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trimestral
	Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas.	(Número de denuncias populares concluidas por ART. 199 Fracción III y VII en el periodo t/Número de denuncias populares admitidas en el periodo t) X 100	Porcentaje	Gestión Calidad Trimestral
C3. Certificados a empresas con desempeño ambiental renovados.	Porcentaje de certificados renovados en el año	(Certificados renovados en el periodo t/ Certificados cuya vigencia termina en el periodo t)*100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trimestral

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

Los tres indicadores del objetivo C1 se consideran adecuados para evaluar su cumplimiento y sus métodos de cálculo son congruentes con su denominación. El primero mide el porcentaje de procedimientos administrativos iniciados respecto de los casos donde se detectaron irregularidades en Puertos, Aeropuertos y Fronteras; el segundo da como resultado el porcentaje de instalaciones inspeccionadas respecto de las incluidas en el padrón de jurisdicción federal, y el tercero mide el porcentaje de áreas naturales protegidas inspeccionadas, vigiladas y con operativos de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa

respecto de las decretadas, lo que permite evaluar el número de labores y los resultados de la inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria.

En relación con los dos indicadores del objetivo C2, se consideran adecuados para evaluar su cumplimiento y sus métodos de cálculo son congruentes con su denominación. El primero da como resultado el porcentaje de resoluciones emitidas a los recursos de revisión, lo que coadyuva a evaluar la impartición de justicia en materia ambiental, y el segundo da el porcentaje de denuncias concluidas respecto de las admitidas, lo que sirve para verificar el avance en la impartición de justicia en la materia.

El indicador del objetivo C3 es adecuado para su evaluación, debido a que su medición da como resultado el porcentaje de certificados renovados respecto de aquéllos cuya vigencia termina en el periodo. Además, el método de cálculo es congruente con la definición del indicador.

El nombre de los seis indicadores de componente se repite con la definición y el método de cálculo, la unidad de medida se corresponde con el mismo y el tipo, dimensión y frecuencia se consideran adecuados.

- Indicadores de Actividad

La vinculación de los indicadores a nivel de Actividad con su objetivo y método de cálculo se presenta a continuación:

OBJETIVO E INDICADORES A NIVEL DE ACTIVIDAD DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2017

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
A1. Realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria.	Porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial.	(Número de acciones de inspección y/o verificación realizadas en el periodo t/Total de acciones de inspección y/o verificación programadas en materia industrial en el periodo t) *100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de comités de vigilancia ambiental participativa en operación.	[(Número de comités de vigilancia ambiental participativa en operación en el periodo t) / (Número de comités de vigilancia ambiental participativa programados en el periodo t)] *100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de recorridos de vigilancia realizados en materia de recursos naturales.	[(Número de recorridos de vigilancia realizados en materia de recursos naturales en el periodo t) / (Total de recorridos de vigilancia programados en materia de recursos naturales en el periodo t)] *100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de Productos Revisados importados y/o exportados que cumplen con la normativa ambiental.	(Número de productos revisados en el periodo t con cumplimiento / Número de productos registrados en el periodo t) *100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
	Porcentaje de procedimientos administrativos iniciados a empresas con emergencias ambientales.	(Número de procedimientos iniciados a empresas con emergencias ambientales con afectación al suelo que hayan liberado más de un metro cúbico de material o residuo peligroso en el periodo t / Número Total de empresas con emergencias ambientales con afectación al suelo que hayan liberado más de un metro cúbico de material o residuo peligroso en el periodo t.) *100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de inspecciones realizadas en materia de recursos naturales.	[(Número de inspecciones realizadas en materia de recursos naturales en el periodo t) / (Total de inspecciones programadas en materia de recursos naturales en el periodo t)] *100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de operativos realizados en materia de recursos naturales.	(Número de operativos realizados en materia de recursos naturales en el periodo t) / (Total de operativos programados en materia de recursos naturales en el periodo t) * 100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral
A2. Atención a la Denuncia popular y Resolución de recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones.	Porcentaje de resolución a las solicitudes de conmutación de multas, de revocación o modificación de sanciones y a los recursos de revisión.	(Número de resoluciones a las solicitudes de conmutación de multas, de revocación o modificación de sanciones y a los recursos de revisión, emitidas en el periodo t/ Total de solicitudes de conmutación de multas, de revocación o modificación de sanciones y a los recursos de revisión interpuestos en el periodo t) x 100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral
	Porcentaje de sentencias favorables notificadas respecto de los juicios de nulidad interpuestos ante el TFJFA.	(Sentencias favorables notificadas en el periodo t/ Total de sentencias notificadas en el periodo t)*100	Porcentaje	Gestión Calidad Trimestral
	Porcentaje de emisión de criterios jurídicos para mejorar el procedimiento administrativo.	(Número de criterios jurídicos emitidos en el periodo t/ Total de sentencias desfavorables firmes a juicios de nulidad en el periodo t) * 100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral
	Porcentaje de atención a las personas en la Cruzada Nacional por la Denuncia Ambiental.	(Número de personas participantes en acciones de difusión y promoción de la denuncia popular en el periodo t/Número de personas programadas para recibir información sobre la denuncia popular en el periodo t) X 100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral
A3. Supervisión del proceso de certificación y de auditores, incluyendo la promoción e impulso a las empresas para certificarse ambientalmente.	Porcentaje de solicitudes de empresas para un Certificado Ambiental atendidas.	(Solicitudes de las empresas por un Certificado Ambiental atendidas en el periodo t/ Solicitudes de las empresas por un Certificado Ambiental presentadas en el periodo t)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral
	Porcentaje de auditores ambientales supervisados.	(Auditores Ambientales supervisados en el periodo t/ Auditores Ambientales vigentes en el periodo t) * 100	Porcentaje	Gestión Eficiencia Trimestral

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
	Porcentaje de acciones de supervisión de procesos de certificación.	(Acciones de supervisión de los procesos de Certificación en el periodo t/ Procesos programados para certificación en el periodo t)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral

FUENTE:Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2017.

Los siete indicadores del objetivo A1 se consideran adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo de actividad, ya que miden el porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial, comités participativos en operación, recorridos realizados, productos revisados importados o exportados que cumplen con la normativa ambiental, procedimientos administrativos iniciados a empresas con emergencia ambiental, inspecciones realizadas, y operativos, respecto de las programadas, lo que permite evaluar la realización de operativos, recorridos inspección y vigilancia en materia de industria. Los métodos de cálculo son congruentes con las denominaciones.

Los cuatro indicadores del objetivo A2 se consideran adecuados para evaluar su cumplimiento, ya que miden el porcentaje de resolución a las solicitudes de conmutación de multas, de revocación o modificación de sanciones y recursos de revisión; sentencias favorables respecto de los juicios de nulidad; emisión de criterios jurídicos para mejorar el procedimiento administrativo, y atención a las personas en la cruzada nacional por la denuncia ambiental, lo que permite evaluar la atención a la denuncia y resolución de recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones. Los métodos de cálculo son congruentes con las denominaciones.

Los tres indicadores del objetivo A3 se consideran adecuados para su evaluación, debido a que su medición da como resultado el porcentaje de solicitudes de empresas para un Certificado ambiental atendidas; auditores ambientales supervisados, y acciones de supervisión de procesos de certificación, lo que permite evaluar la supervisión del proceso de certificación de auditores, así como el impulso a las empresas para certificarse ambientalmente. Los métodos de cálculos son congruentes con las denominaciones.

El nombre de 9 de los 14 indicadores de actividad se repite con la definición y el método de cálculo, la unidad de medida de los 14 se corresponde con el mismo y el tipo, dimensión y frecuencia se consideran adecuados.

Del análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del programa presupuestario G005, se determinó que los 25 indicadores correspondientes a los niveles de propósito, componente y actividad se consideran suficientes para medir el objetivo al que se encuentran alineados y miden el aporte de este programa a la detención y prevención de la contaminación global de los recursos naturales, por medio de la inspección y vigilancia al cumplimiento de la normativa ambiental. En cuanto al componente de aire, incluye los indicadores “porcentaje de instalaciones inspeccionadas” y “porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial”; respecto de los dos indicadores de fin, los métodos de cálculo resultan inadecuados para medir el objetivo propuesto; en relación con el primero, la procuraduría

señaló que el indicador Pérdida de capital natural “es un indicador sectorial, el cual es responsabilidad de SEMARNAT (determinación, método de cálculo, registro de avances).”

2017-5-16E00-07-0443-07-003 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente actualice el árbol del problema del programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en donde se describa el problema público como una necesidad a satisfacer o la amenaza por superar y la población o área de enfoque que lo enfrenta y en qué magnitud lo hace, conforme al numeral IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Rendición de Cuentas

En la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, el Gobierno Federal definió que es necesario detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo. Con ese propósito, para el Ejercicio Fiscal 2017, se ejerció un presupuesto de 308,162.7 miles de pesos en el programa G005, cifra menor en el 2.1% (6,650.1 miles de pesos) a los 314,812.8 miles de pesos programados, a fin de realizar labores de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industria y fomentar la denuncia ambiental ciudadana, garantizando así el acceso a la justicia ambiental, por lo que la programación y presupuestación del gasto se alineó con la planeación nacional y comprendió las actividades que deberá realizar la PROFEPA para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y prioridades.

Con la revisión de la información proporcionada por la PROFEPA para la integración de la Cuenta Pública 2017, relativa a los indicadores, se constató que la procuraduría rindió cuentas de 26 de los 27 indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores para Resultados, de los cuales se explicó de forma detallada las causas de las variaciones. En cuanto al indicador “Pérdida de capital natural”, la procuraduría no informó sobre su cumplimiento, ya que en el “Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal”, Cuenta Pública 2017, se señaló que ese indicador no puede ser actualizado debido a que en diciembre de 2017 se cambió el año base del Sistema de Cuentas Nacionales, modificándose los valores de 2003 a 2016. Además, la PROFEPA informó que “toda la información registrada relacionada al indicador Pérdida de capital natural es responsabilidad de SEMARNAT”.

Con el análisis de los resultados se constató que la PROFEPA reportó en la Cuenta Pública 2017 información suficiente para conocer la realización de acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industria y fomentar la denuncia ambiental ciudadana, con lo que garantizó el acceso a la justicia ambiental.

En cuanto a la materia específica de aire, se constató que, en los documentos del Quinto Informe de Gobierno, Quinto Informe de Labores, Quinto Informe de Ejecución del PND y el Informe de Actividades 2017 de la PROFEPA, el ente fiscalizado rindió cuentas sobre el número de visitas realizadas para evaluar el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia de atmósfera, así como de la atención a las denuncias populares en la materia.

10. Control Interno

Con el análisis de la información basada en la aplicación del Cuestionario de Control Interno elaborado por la ASF, en el cual se evaluaron 33 elementos relacionados con las normas generales de control interno, se comprobó que, en 2017, la PROFEPA acreditó 32 elementos de los 33 revisados, lo que implicó que se cumpliera en 97.0% la implementación de su Sistema de Control Interno Institucional (SCII), relacionado con el programa presupuestario G005 “Inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales”.

En la norma primera, Ambiente de Control, la PROFEPA acreditó el 100.0% de los 8 elementos revisados, relacionados con el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales; el establecimiento formal de un Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés; el cumplimiento de las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública; la aplicación de encuestas de clima organizacional; la delimitación de funciones y facultades en la estructura organizacional; la actualización de los perfiles y descripciones de puestos, y la operación de un mecanismo para evaluar y actualizar el control interno en cada ámbito de competencia y nivel jerárquico, y la alienación de los objetivos y metas institucionales con la normativa de la organización.

En la norma segunda, Administración de Riesgos, se implementó el 100.0% (4) de los elementos evaluados, los cuales se orientaron a la aplicación de la metodología en cumplimiento de las etapas para la administración de riesgos y la implementación de acciones de control; a la atención y mitigación de los riesgos identificados durante el proceso; al procedimiento formal que defina la obligación de los responsables de los procesos que intervienen en la administración de riesgos, e instrumentación de tareas para identificar, evaluar y dar respuesta a los riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales que pudieran afectar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Respecto de la norma tercera, Actividades de Control, la entidad fiscalizada cumplió con el 100.0% (12) de los elementos analizados, referentes a la selección y desarrollo de actividades de control para reducir los riesgos de cada proceso, al considerar el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's); a la definición de actividades de control en cada proceso; a la operación de instrumentos y mecanismos para valorar avances y resultados; al establecimiento de estándares de calidad o desempeño; a la identificación de la causa raíz de las debilidades de control interno; a la evaluación y actualización de las políticas, procedimientos, actividades, mecanismos e instrumentos de control; a la atención oportuna de las recomendaciones y acuerdos de los Comités Institucionales; a la operación de actividades de control desarrolladas mediante el uso de TIC's; a la identificación y evaluación de las necesidades de utilizar TIC's, y el cumplimiento de políticas y disposiciones establecidas para la Estrategia Digital Nacional en los procesos de contratación y administración de bienes y servicios de TIC's.

En cuanto a la norma cuarta, Información y Comunicación, la PROFEPA acreditó el 83.3% (5) de 6 elementos revisados, vinculados a la implementación de instrumentos para verificar que la elaboración de informes cumplan con las políticas, lineamientos y criterios institucionales; a la generación de información oportuna, suficiente y confiable, sobre el estado de la situación contable y programático-presupuestal; a la ejecución de un mecanismo específico para el registro, análisis y atención oportuna y suficiente de quejas y denuncias, y a la

operación de un sistema de información que de manera integral, oportuna y confiable permitió realizar seguimientos y tomar decisiones; sin embargo, en el elemento relacionado con la generación de información relevante y de calidad, la procuraduría no contó con los elementos de calidad suficientes ni los canales de comunicación efectivos, tanto al interior como al exterior, debido a que se identificó que la procuraduría no cumplió con sus metas programadas en términos del número de visitas de inspección en materia de atmósfera que programó realizar durante el ejercicio fiscal; asimismo, respecto de las fuentes con irregularidad detectada no contó con los registros del número y tipo de las mismas, por lo que será necesario que establezca mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en los programas institucionales, así como contar con información relevante y de calidad como lo establece la norma.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las actividades de control necesarias para asegurar el cumplimiento de las metas en la realización de las visitas de inspección en materia de atmósfera establecidas para cada una de las delegaciones de la procuraduría en las entidades federativas, ya que instruyó a las delegaciones la realización de una revisión trimestral más detallada de las acciones que efectúan para verificar el cumplimiento de las metas establecidas para las visitas de inspección en el Programa Operativo Anual. Sin embargo, respecto de las 257 fuentes que presentaron irregularidad, se desconoce el tipo y número de las mismas en el 33.9% (87 fuentes), por lo que la observación persiste.

En la norma quinta, Supervisión y Mejora Continua, se cumplió con el 100.0% (3) de los 3 elementos de control evaluados, los cuales se asociaron a la realización de tareas correctivas y preventivas que contribuyen a la eficiencia y eficacia de las operaciones, así como a la supervisión permanente; a la retroalimentación a partir de los resultados de las auditorías de instancias fiscalizadoras de cumplimiento, de riesgos, de funciones, evaluaciones y de seguridad sobre Tecnologías de la Información, y a la evaluación del control interno en los procesos sustantivos y administrativos.

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 2 - Acción 2017-5-16E00-07-0443-07-001

Consecuencias Sociales

La PROFEPA, en 2017, realizó 630 visitas de inspección y verificación efectuadas a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal que representaron el 2.3% de las 22,138 que conformaron el padrón de fuentes emisoras de contaminantes, con el fin de procurar el cumplimiento de la normativa en materia de aire, para controlar y revertir la contaminación de la atmósfera. En ese año no contó con indicadores ni mecanismos para medir y evaluar la contribución de sus labores para atender el problema público relacionado con los altos índices de contaminación atmosférica, por lo que se desconoció la repercusión que tuvieron las 630 visitas de inspección para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, las cuales 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 4 restantes generaron: 3 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el día 19 de septiembre de 2018, 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 con el fin de fiscalizar que la inspección y vigilancia en los sitios prioritarios permitió coadyuvar al cumplimiento de la normativa ambiental y, con ello, contribuir a detener y revertir la contaminación del aire para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, de los programas de mediano plazo en materia ambiental y de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA) Visión 2017-2030, se señaló que el problema que se pretende resolver es que persisten áreas con altos índices de delitos ambientales; prácticas productivas perjudiciales para la calidad del aire, y agentes industriales que descargan y emiten contaminantes, los cuales se mantienen sin sanciones por incumplimientos y sin reparación de los daños ocasionados, poniendo en riesgo la salud de los ciudadanos y el capital natural del país. En materia de aire el tamaño de tal situación comprende las 200 mil fuentes fijas de jurisdicción federal y, en promedio, ocurren 600 emergencias ambientales al año.

Para atender dicha problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2017 se autorizó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la operación del Pp G005, con la finalidad de contribuir a reducir y controlar la contaminación del aire, mediante acciones de inspección y verificación en materia de industria, así como la promoción y atención de la denuncia ambiental ciudadana, a fin de procurar la justicia ambiental aplicando la normativa correspondiente, para lo cual se asignó un presupuesto de 314,812.8 miles de pesos, de los que ejercieron 308,162.7 miles de pesos, cifra inferior en el 2.1% (6,650.1 miles de pesos).

Los resultados de la auditoría mostraron que la PROFEPA, en 2017, inspeccionó y verificó en materia de atmósfera al 2.3% (516) de las 22,138 fuentes que conformaron el padrón de fuentes de jurisdicción federal; mientras que en el periodo 2012-2017, efectuó un total de 4,050 visitas a 3,660 fuentes de jurisdicción federal, lo que representó el 16.5% del padrón.

En 2017, la procuraduría realizó 358 visitas de inspección en materia de emisiones a la atmósfera, cifra menor en el 41.9% (258) a las 616 programadas, y efectuó 234 visitas de verificación en materia de contaminación a la atmósfera y 38 visitas derivadas de una denuncia ambiental, por lo que en total se realizaron 630 visitas a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal, de las cuales el 62.9% (396) se correspondieron con inspecciones del cumplimiento de la normativa ambiental, y el 37.1% (234) fueron de verificación para evaluar la atención de las medidas dictadas con anterioridad.

De las 516 fuentes visitadas, el 75.8% (391) fue objeto de inspecciones en las que se detectaron irregularidades en el 65.7% (257), debido a que la fuente causaba algún daño o deterioro a la atmósfera. La procuraduría dictó 85 medidas correctivas o de aplicación inmediata, que correspondieron al 10.9% (28) de las 257 fuentes que presentaron faltas a la normativa. Respecto del 89.1% (229) de las 257 fuentes con irregularidad en el que la PROFEPA no dictó las medidas para su atención, se constató que dichas fuentes, al 31 de diciembre de 2017, presentaban el estatus “pendiente en proceso”, por lo que esos procedimientos se encuentran en proceso de emitir la resolución.

De las 85 medidas dictadas por la procuraduría, el 15.3% (13) registró un cumplimiento de atención del 100.0%; el 2.3% (2), entre el 33.0% y el 90.0%, y el 82.4% (70) no presentó avance, debido a que son medidas que se encuentran en proceso de resolución.

En cuanto a la imposición de sanciones pecuniarias, la procuraduría, en 2017, multó a 117 fuentes de jurisdicción federal por incumplimientos a las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación del aire, el 22.7% de las 516 visitadas, por un monto de 22,547.6 miles de pesos, de los que el 5.8% (1,306.1 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados.

Respecto de la atención de las denuncias, la PROFEPA, en 2017, recibió 611 denuncias en materia de contaminación a la atmósfera, de las cuales el 92.2% (563) fue resuelto, el 7.5% (46) se atendió y el 0.3% (2) se encontraba en trámite.

La PROFEPA no contó con indicadores ni mecanismos para medir y evaluar la contribución de sus labores de inspección y verificación para controlar la contaminación de la atmósfera.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la PROFEPA, en 2017, desarrolló las labores de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa con una cobertura reducida, ya que realizó 592 visitas en materia de emisiones a la atmósfera cifra menor en el 41.9% (258) a las 616 programadas y efectuó 234 visitas de verificación en materia de contaminación a la atmósfera y 38 visitas derivadas de una denuncia ambiental, por lo que en total se realizaron 630 visitas a 516 fuentes fijas de jurisdicción federal, lo que significó una capacidad de inspección reducida del 2.3% respecto de las 22,138 que conformaron el padrón de fuentes de jurisdicción federal, de las cuales el 75.8% (391) fue objeto de inspecciones, en las que se detectaron irregularidades en el 65.7% (257), debido a que el establecimiento causaba algún daño o deterioro a la atmósfera. De las 257 fuentes que presentaron faltas a la norma, la procuraduría dictó 85 medidas correctivas o de aplicación inmediata, que se correspondieron con el 10.9% (28) de estas fuentes; respecto del 89.1% (229) restante, la procuraduría no dictó las medidas para su atención, debido a que esos procedimientos se encuentran en proceso de emitir la resolución. La entidad fiscalizada impuso sanciones a 117 fuentes de jurisdicción federal, lo que representó el 22.7% de las 516 visitadas, por un monto de 22,547.6 miles de pesos, de los que se pagaron el 5.8% (1,306.1 miles de pesos). En ese año, la procuraduría no contó con indicadores ni mecanismos que permitan medir y evaluar la contribución de sus labores de inspección y verificación para controlar la contaminación de la atmósfera, por lo que se desconoce el avance en la solución del problema público.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó y adoptó las medidas de control necesarias para asegurar el cumplimiento de su programa de visitas de inspección a las fuentes que emiten o pueden emitir gases a la

atmósfera; para incrementar la cobertura de las visitas de inspección que realiza, y para establecer una coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que los recursos cobrados por concepto de multas se destinen a la constitución del “Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias de medio ambiente y recursos naturales.

De atender las recomendaciones al desempeño, la PROFEPA podrá implementar mecanismos de medición que permitan identificar su contribución a la atención del problema público para controlar la contaminación de la atmósfera; establecer los mecanismos de control que aseguren el registro en el Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP) del número y tipo de irregularidades presentadas en la totalidad de las fuentes inspeccionadas, y actualizar el árbol del problema del programa presupuestario G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en donde se describa y sustente la definición y cuantificación del problema público como una necesidad a satisfacer o la amenaza por superar y la población o área de enfoque al que va dirigido.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

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 2017, la PROFEPA programó, ordenó y realizó visitas de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.

2. Evaluar que, en 2017, la PROFEPA dictó las medidas derivadas de los actos de inspección y verificación en materia de aire, así como el grado de cumplimiento.
3. Comprobar que, en 2017, la PROFEPA impuso multas derivadas del incumplimiento a la normativa en materia de contaminación del aire.
4. Demostrar que, en 2017, la PROFEPA atendió e investigó las denuncias recibidas en materia de contaminación del aire, para determinar la existencia de los actos, hechos y omisiones, así como que las canalizó ante las autoridades que resultaron competentes.
5. Determinar que, en 2017, las labores de inspección y verificación realizadas por la PROFEPA contribuyeron a reducir y controlar la contaminación del aire.
6. Constatar que, en 2017, las operaciones realizadas por la PROFEPA, con cargo a los recursos del programa presupuestario G005, se encontraron debidamente documentadas y los montos registrados en su contabilidad fueron consistentes con las Cuentas por Liquidar Certificadas.
7. Evaluar la contribución del Pp G005, en 2017, al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 13, en materia de aire.
8. Constatar que los indicadores definidos en la MIR 2017 del Pp G005 permitieron evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen.
9. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas del ejercicio 2017, de la PROFEPA, se reportó información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G005 en materia de contaminación del aire.
10. Comprobar que, en 2017, el diseño del sistema de control interno de la PROFEPA cumplió con las normas generales en esta materia, a efecto de que le permitiera obtener una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del Programa presupuestario G005.

Áreas Revisadas

Las subprocuradurías de Inspección Industrial y Jurídica, y la Dirección General de Administración, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

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: Artículo 27, párrafo segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, artículo 62, fracción IV; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, disposiciones 13 Usar Información relevante y de calidad y 15.08 Métodos apropiados de comunicación; Programa Sectorial de Medio Ambiente y

Recursos Naturales 2013-2018, Objetivo 5. "Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo"; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 110, fracción II; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2, "Secuencia de elaboración de la MIR".

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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