

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Auditoría de Desempeño: 2018-5-16E00-07-0243-2019

243-DS

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar las labores de inspección y vigilancia para evaluar el cumplimiento de la normativa ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

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 2018 y se utilizó como periodo de referencia 2013-2017, y el temático la revisión de los resultados de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa) en la operación del Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, el cual comprenderá las labores de inspección y vigilancia, las medidas dictadas, las multas impuestas y la atención de las denuncias, para procurar el cumplimiento de la normativa ambiental, la contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, el ejercicio de los recursos, así como sus mecanismos de seguimiento y evaluación.

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. Los datos

proporcionados por el ente fiscalizado fueron, no en todos los casos, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas en la inspección y vigilancia para evaluar la normativa ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En 1972, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano^{1/}, en Estocolmo, en la que se reconoció el daño causado por el hombre al medio ambiente, expresado en la contaminación del agua, aire y tierra, así como el agotamiento de los recursos no renovables en distintas regiones de la Tierra. Asimismo, en esa reunión se proclamó la protección y mejoramiento de éste como una cuestión fundamental que incide en el bienestar de los pueblos y en el desarrollo económico del mundo entero.

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), con la finalidad de proteger, mejorar, conservar y restaurar el ambiente, incluyendo la flora y fauna, cuya aplicación continuó a cargo de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA). Asimismo, mediante el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), en ese mismo año, la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la SSA se fusionó con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), para formar la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE),^{2/} con diversos objetivos, entre los que se destaca vigilar la aplicación de las normas y programas para la protección o restitución de los sistemas ecológicos y el aprovechamiento racional de la flora y fauna silvestre del país.

En 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),^{3/} 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, y en el marco de la Cumbre de la Tierra, realizado en Río de Janeiro, Brasil, México se adhirió a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual tuvo como objetivo: “Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, (...)”; además, se especificó que el nivel de concentración debería alcanzarse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adaptaran naturalmente al cambio climático.

Estos cambios organizacionales 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

^{1/} Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972.

^{2/} 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.

^{3/} **Diario Oficial**, 25 de mayo de 1992.

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.^{4/} En tanto que, se instituyó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con el propósito de planear el manejo de los recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales. Entre sus atribuciones se encontraba evaluar la calidad del ambiente, establecer y promover el sistema de información ambiental^{5/}, a cuya estructura se adscribió la PROFEPA.^{6/}

En la Convención de las Partes (COP-3) integrantes de la CMNUCC, realizada en 1997 en Kyoto, Japón, se redactó el Protocolo de Kyoto, en el que se estableció la creación de dos grupos, el “Anexo I Países desarrollados y países en transición a una economía de mercado”, con el compromiso que de 2008 a 2012 redujeran, en promedio, 5.0% los volúmenes de emisiones de GEI respecto de sus niveles de 1990; y el “No Anexo I Países subdesarrollados”, en el que se incorporó México, con el compromiso para desarrollar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) y emitir Comunicaciones Nacionales sobre la emisión de los GEI.

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, se agregan dos Programas presupuestarios, G011 “Recuperación y repoblación de especies de vida silvestre y en peligro de extinción” y G019 “Programa de gestión ambiental”, pero en 2011, los Programas presupuestarios se redujeron 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, privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las labores voluntarias de autorregulación.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, por primera vez, se incluyó el tema de cambio climático, el cual se incorporó en 13 programas sectoriales. En 2007, se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC), en la que se identificaron medidas y rangos de reducción de emisiones, propuestas de estudios para definir metas de mitigación, y las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación. La ENACC fue la base para emitir el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del

^{4/} 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.

^{5/} **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 1994.

^{6/} **Diario Oficial**, 8 de julio de 1996.

problema del cambio climático; pero el programa fue indicativo y su implementación no contó con sustento legal ex profeso.

En 2012, se presentaron dos cambios normativos relevantes en materia de medio ambiente, ya que el 8 febrero se adicionó al artículo 4 constitucional el párrafo quinto, donde se establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”; en tanto que, en junio se publicó en el DOF la Ley General de Cambio Climático (LGCC), que en su artículo 2 señaló que tiene el objeto de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación^{7/} al cambio climático^{8/} y la mitigación^{9/} de emisiones de gases^{10/} y compuestos de efecto invernadero^{11/}, y en el artículo 111 del mismo ordenamiento, se otorgaron las facultades a la PROFEPA para realizar actos de inspección y vigilancia a las personas físicas y morales sujetas a reporte de emisiones, para verificar la información proporcionada a la SEMARNAT, a fin de contribuir a la política nacional de cambio climático.

Para la instrumentación de la política nacional en materia de cambio climático, el Ejecutivo Federal estableció la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, como el instrumento de planeación que define la visión de largo plazo y que además rige y orienta la política nacional con una ruta a seguir que establece prioridades nacionales de atención y plantea criterios para identificar necesidades regionales. Asimismo, se desarrolló el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, el cual se integró de 199 líneas de acción y 10 indicadores, así como los responsables de atenderlas y cumplirlos, además de definirse los conceptos de adaptación y mitigación como la aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del

^{7/} En artículo 3, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, se indica que la adaptación se refiere a las medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.

^{8/} En artículo 3, fracción IV, de la Ley General de Cambio Climático, se define al cambio climático como la variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.

^{9/} En artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley General de Cambio Climático, se señala que la mitigación es la aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

^{10/} En artículo 3, fracción XVI, de la Ley General de Cambio Climático, se menciona que las emisiones corresponden a la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero y/o sus precursores y aerosoles en la atmósfera, incluyendo en su caso compuestos de efecto invernadero, en una zona y un periodo de tiempo específicos.

^{11/} En artículo 3, fracción XXII, de la Ley General de Cambio Climático, se establece que los gases de efecto invernadero son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y emiten radiación infrarroja.

cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para avanzar en la atención de dicha problemática, en 2018, el Estado Mexicano autorizó recursos por 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios, mediante el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), de los cuales el 0.2% (98,966.5 miles de pesos) se destinó al Pp G005, con la finalidad de realizar labores de inspección y vigilancia, imponer medidas y multas, así como atender denuncias, para procurar el cumplimiento de la normativa ambiental, de los cuales, en la Cuenta Pública de ese año, se reportó un ejercicio de 136,337.6 miles de pesos, cifra superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos) respecto del total asignado.

Con la fiscalización del Pp G005, se verificó que, en 2018, operó de manera inercial en relación con la estrategia transversal, ya que desconoció de qué manera contribuyó con sus acciones a la atención de ésta ya que no se incorporó a la PROFEPA en el SINACC, lo que generó deficiencias programático-presupuestales, debido a que no acreditó el ejercicio de los 136,337.6 miles de pesos que reportó en la Cuenta Pública como recursos destinados a la implementación de la estrategia, ni integró objetivos e indicadores en la MIR del programa que permitieran evaluar en qué medida favoreció la atención de la problemática relativa al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático; asimismo, presentó deficiencias operativas, ya que registró una cobertura marginal en las inspecciones a establecimientos de jurisdicción federal, así como bajos niveles de atención en las medidas dictadas y las multas impuestas, lo que limitó el impacto de sus acciones en la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental, como se presenta en los 11 resultados siguientes.

Resultados

1. Atribuciones de la PROFEPA en materia de cambio climático

Con la revisión de las atribuciones de la PROFEPA en el marco de operación del Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, en materia de inspecciones y verificaciones en los rubros de recursos naturales y de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios de jurisdicción federal para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental, así como para imponer las medidas de seguridad

correspondientes, y recibir y atender las denuncias que estén dentro de su competencia, la ASF constató que fueron consistentes con las facultades otorgadas en la Ley General de Cambio Climático.

Sin embargo, se verificó que dichas atribuciones no mostraron una vinculación directa con la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático en lo relativo al componente de verificación, ya que en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 no se establecieron elementos que permitieran dar observancia a las prioridades definidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40 en materia de vigilancia y protección ambiental, ya que su intervención se limitó a participar en la medición del indicador “Toneladas de CO₂ equivalente emitidas por MegaWatt hora generado (tCO₂e/MWh)”, a efecto de asegurar la integridad, consistencia, precisión y transparencia de los reportes relacionados con ese indicador.

Lo anterior mostró deficiencias en la armonización del marco jurídico y normativo que regula la operación de la PROFEPA, en cuanto al Pp G005 y los instrumentos de planeación de la política de cambio climático, lo que pudo limitar la correcta aplicación de los recursos asignados, así como el alcance de las acciones de inspección y verificación considerados en el Pp G005 para la atención de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, acreditó que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”.

Asimismo, con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada emitió un oficio dirigido a la Dirección General de Planeación y Evaluación en la SEMARNAT, a fin de precisar que la procuraduría no cuenta con atribuciones específicas para realizar alguna contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, así como para requerir el apoyo para solicitar la baja del Pp G005 de la referida estrategia transversal, ya que la clasificación del programa y el marco legal de actuación de la procuraduría indican que es un programa de regulación y supervisión del cumplimiento de la normatividad ambiental y no de adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y, en la que de manera inercial, la SHCP ha mantenido a la PROFEPA sin que la permanencia en dicha estrategia represente un recurso adicional.

De acuerdo con lo anterior, se constató que la procuraduría pronunció su posicionamiento y emprendió acciones para desvincular al Pp G005 de la estrategia transversal de cambio climático, a efecto de atender la falta de armonización entre el marco jurídico y normativo

que regula su operación y los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático, por lo que se solventa lo observado.

2. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G005

Se verificó que, en 2018, la PROFEPA contó con la MIR del Programa presupuestario G005 “Inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales”, la cual contiene la alineación con los documentos de planeación nacional de mediano plazo, tales como el PND 2013-2018, en el objetivo 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”, así como con la estrategia 4. “Proteger el patrimonio natural”, y el PROMARNAT 2013-2018, en el objetivo 5. “Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo”, el cual es consistente con el objetivo de nivel fin establecido en la MIR del programa. Asimismo, se observó que, en el apartado de datos de identificación del Programa presupuestario, se señaló su participación en el enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, debido a que fue incluido en el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del PEF 2018.

En el análisis de los objetivos e indicadores registrados en la MIR del Pp G005 para el ejercicio fiscal 2018, se identificó 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 en materia de recursos naturales e industria, así como la atención de la denuncia ambiental ciudadana y la verificación de la aplicación de las medidas de seguridad impuestas, a efecto de procurar el cumplimiento de la normativa ambiental, por lo que se determinó que las actividades realizadas por el programa son congruentes con su clasificación en la modalidad “G”, ya que se orientó a llevar a cabo actividades destinadas a la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público.

En relación con el diseño del árbol del problema, se observó que la problemática que justificó la implementación del programa consistió en que “la denuncia popular no es considerada como un instrumento que aporte resultados para la protección del medio ambiente”, derivado de tres factores causales: a) atención deficiente de la denuncia; b) no se considera la denuncia en la planeación institucional, y c) no existe una estrategia de difusión y educación ambiental, cuyos efectos se reflejan en el incremento del daño ambiental; desconfianza en la PROFEPA; indiferencia y descontento; escasa participación ciudadana, y bajo índice de denuncias; sin embargo, con la revisión del “Diagnóstico del Programa G005 Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, se identificó que el principal problema al que se enfrenta la PROFEPA es el cumplimiento ineficiente y tardío de la legislación y normatividad ambiental, por lo que el asunto central por resolver con la operación del Pp G005, si bien se definió como una necesidad por satisfacer o la amenaza por superar, sin que se precisara la población o área de enfoque que lo enfrenta y en qué magnitud, tal como está planteado alude a la atención de una causa de la problemática superior descrita en el citado documento, por lo que se considera que la construcción del árbol no es adecuada en cuanto a la identificación de qué causas pueden ser atendidas con la

operación del programa G005, ya que su alcance superó la atención de la denuncia popular, en razón de que se incluyeron actividades que abarcan la totalidad del campo de acción de la PROFEPA; aunado a ello, se constató que en ningún elemento del árbol se expresó relación alguna con el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni con las causas y efectos de éste.

La entidad fiscalizada señaló que la MIR del Pp G005 mantiene la valoración de “Factible” desde 2016, la cual identifica a las matrices que han alcanzado cierto nivel de calidad suficiente, por lo que no sufrirá adecuaciones posteriores que afecten dicha calidad.

Adicionalmente, la procuraduría informó el Pp G005 fue sujeto de una “Evaluación de Procesos con Módulo completo de Diseño”, conforme a lo establecido en el PAE 2017, de la cual únicamente se realizó la revisión del diseño del programa, de cuyos resultados derivó, entre otras, la recomendación de actualizar el diagnóstico y, en consecuencia, la definición y el árbol del problema, misma que se encuentra en proceso de atención. No obstante, el informe final de la evaluación del Pp G005 no se ha concluido, ya que no se ha realizado la evaluación del módulo de procesos, debido a las restricciones presupuestales de 2017 y 2018, así como a los Términos de Referencia que la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) remitió en septiembre de 2019, lo cual afectó la contratación de algún despacho, situación que se hizo del conocimiento de SEMARNAT para que ésta, como cabeza de sector, gestione ante la SHCP la realización de dicha evaluación en 2020.

Por todo lo anterior, la ASF considera que las acciones realizadas en el marco de las recomendaciones derivadas de la evaluación del diseño del Pp G005 no han sido significativas para mejorar la definición del asunto central por resolver con la operación del Pp, por lo que son insuficientes para subsanar la deficiencia observada.

En cuanto al análisis de la lógica vertical de la MIR del Pp G005 para verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de objetivos, los resultados obtenidos se muestran a continuación:

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS POR NIVEL DEFINIDOS EN LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

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 es adecuado para valorar la contribución de los resultados del programa al cumplimiento del compromiso superior con el que se alineó, ya que la sintaxis se ajustó a lo establecido en la Metodología de Marco Lógico, al precisar a qué objetivo de la planeación de mediano plazo contribuye y establecer los medios para lograrlo.

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS POR NIVEL DEFINIDOS EN LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

Nivel	Objetivo	Comentarios
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.	<p>La sintaxis del objetivo no es adecuada ni consistente con el problema que justificó la implementación del Pp G005, ya que en correspondencia con el análisis de la determinación del problema público realizado en el inciso b del presente resultado, se identificó que la situación que pretende resolver consistió en que “la denuncia popular no es considerada como un instrumento que aporte resultados para la protección del medio ambiente”, lo cual alude a la causa de un problema superior y no se definió ni cuantificó a la población objetivo o área de enfoque.</p> <p>Sin embargo, la definición del objetivo si incluyó conceptos relacionados las estrategias 5.6 “Fortalecer la verificación del cumplimiento de la normatividad ambiental en materia de recursos naturales e industria de competencia federal” y 5.7 “Fortalecer a la PROFEPA para vigilar y verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental para la industria y recursos naturales”, del objetivo 5, del PROMARNAT 2013-2018, lo que advierte una eventual contribución al compromiso superior con el que se alineó el programa.</p>
Componente	<p>Acciones de inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e instalaciones estratégicas realizadas.</p> <p>Justicia en materia ambiental impartida.</p> <p>Certificados a empresas con desempeño ambiental renovados.</p>	<p>La sintaxis de los objetivos cumple con lo establecido en la Metodología de Marco Lógico, en términos de la expresión del servicio proporcionado o producto terminado.</p> <p>Los objetivos de nivel componente del programa son adecuados para el logro del propósito tal como se presenta en la MIR, pero resultan excesivos para favorecer la atención de los factores causales identificados en el árbol del problema del programa, los cuales se enfocaron únicamente a las denuncias populares.</p> <p>Asimismo, se observó que en este nivel no se incorporaron acciones para atender el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, contrario a lo que establece la normativa para los programas incluidos en los Anexos específicos del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del año que corresponda.</p>
Actividad	<p>Realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria</p> <p>Atención a la denuncia popular y resolución de recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones.</p> <p>Supervisión del proceso de certificación y de auditores, incluyendo la promoción e impulso a las empresas para certificarse ambientalmente.</p>	<p>La sintaxis de los objetivos es correcta de conformidad con la normativa y son suficientes para lograr producir cada uno de los componentes que conforman la estructura de la MIR; no obstante, son inconsistentes con las causas identificadas en el árbol del problema que se centraron en la denuncia popular como el mecanismo para favorecer la procuración de justicia ambiental, sin considerar la relevancia de las acciones de inspección, verificación y supervisión; los recorridos; los operativos; la atención de las medidas de seguridad impuestas por la PROFEPA, y la certificación de empresas y auditores.</p>

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, 2018.

De conformidad con lo que se muestra en el cuadro, se considera que la lógica vertical de la MIR del Pp G005 presentó deficiencias que limitaron el establecimiento de una adecuada relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos, en razón de que en los correspondientes a Actividad y Componente, aun cuando la sintaxis de los objetivos cumplió con lo establecido en la normativa, se incorporaron acciones adicionales que no son consistentes con los factores causales identificados en el árbol del problema del programa; el de Propósito no se relacionó con la problemática que pretende resolver, debido a las insuficiencias en su definición, pero con los conceptos que expresó se identificó una posible contribución al compromiso superior con el que se alineó el programa, y el de nivel Fin se determinó adecuado para valorar la contribución de los resultados del Pp al cumplimiento del objetivo sectorial con el que se alineó. Aunado a lo anterior, se constató que no se incluyeron objetivos ni indicadores relacionados con el enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que existe una desvinculación entre los objetivos del programa y la operación de la referida estrategia.

En lo referente a la revisión de la lógica horizontal para evaluar los supuestos para cada nivel de resumen narrativo y si los medios de verificación son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores, y si éstos permiten realizar el seguimiento de los objetivos y evaluar el logro del programa, se observó que contiene 27 indicadores, cuya clasificación fue la siguiente:

- Doce indicadores estratégicos (44.4 %), al ser definidos para la medición de los objetivos a nivel de fin, propósito y componente del programa.
- Quince indicadores de gestión (55.6%), al ser definidos para la medición de los objetivos de nivel de actividad del programa.

Los resultados del análisis para evaluar si los indicadores permiten medir el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G005 se muestran a continuación:

✓ Indicadores de nivel de Fin

OBJETIVO E INDICADORES DE NIVEL DE FIN DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

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 normatividad 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", 2018.

La denominación del indicador "Pérdida de capital natural" no está construido conforme a la metodología del marco lógico, ya que no expresa la denominación precisa de lo que se desea medir con él, además se considera inadecuado para medir el cumplimiento del objetivo propuesto a nivel de Fin. El método de cálculo de este indicador no es adecuado, ya que da como resultado el 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, mediante las acciones de la PROFEPA, lo que representaría información útil para mejorar la 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 no aporta información relevante para evaluar la contribución de las labores de inspección y vigilancia realizadas por medio del Pp G005 para detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del aire, agua y suelo.

Por lo anterior, los indicadores de nivel de fin son insuficientes e inadecuados para evaluar el objetivo propuesto, ya que no permiten identificar cómo la inspección y vigilancia realizada por PROFEPA, por medio de este programa, contribuyeron a detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.

✓ Indicadores del nivel de Propósito

OBJETIVOS E INDICADORES DE NIVEL DE PROPÓSITO DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

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 normatividad 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 resolución 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", 2018.

Los cinco indicadores del nivel de Propósito son adecuados para evaluar el logro del objetivo propuesto en la MIR, ya que permiten identificar cómo las empresas y ciudadanos cumplen con la legislación ambiental; asimismo, los 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; en el segundo, se cuantifica la proporción de municipios con sitios prioritarios y áreas naturales protegidas con labores de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales respecto del total; en el tercero, se determina la proporción 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 aplicable a las actividades que realizan; el cuarto indicador 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 iniciados respecto de los iniciados, lo que contribuye a evaluar los resultados de la inspección y vigilancia realizados por medio del programa.

Sin embargo, dichos indicadores no son adecuados para evaluar en qué medida los resultados del Pp G005 permitieron avanzar en la solución de la problemática que justificó su implementación, como consecuencia de las deficiencias que se identificaron en la construcción del árbol del problema, así como en la definición y cuantificación de la población objetivo.

✓ Indicadores del nivel de Componente

OBJETIVOS E INDICADORES DE NIVEL DE COMPONENTE DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

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 realiza-das.	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", 2018.

Los tres indicadores del objetivo C1 se consideran adecuados para evaluar el cumplimiento del objetivo propuesto 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,

permite obtener el porcentaje de instalaciones inspeccionadas respecto de las incluidas en el padrón de jurisdicción federal, y con el tercero, se determina la proporción 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, ya que el primero se refiere al porcentaje de resoluciones emitidas a los recursos de revisión, y el segundo, a la proporción de denuncias concluidas respecto de las admitidas, lo que aporta información útil para verificar el avance en la impartición de justicia en la materia ambiental.

Respecto del indicador del objetivo C3, el método de cálculo es congruente con la definición del indicador, por lo que es adecuado para su evaluación, debido a que su medición permite obtener el porcentaje de certificados renovados respecto de aquéllos cuya vigencia terminó en el periodo correspondiente.

En cuanto al tipo, dimensión y frecuencia de los seis indicadores del nivel de Componente, se consideran adecuados.

En lo referente a la atención del enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se observó que en este nivel no se incorporaron acciones para atenderlo, lo que denota una desvinculación entre la operación del Pp G005 y la referida estrategia.

✓ Indicadores de Actividad

OBJETIVOS E INDICADORES A NIVEL DE ACTIVIDAD DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

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
A1. Realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria.	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

OBJETIVOS E INDICADORES A NIVEL DE ACTIVIDAD DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo/ Dimensión/ Frecuencia
	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
	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) * 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) * 100.	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral

OBJETIVOS E INDICADORES A NIVEL DE ACTIVIDAD DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G005, 2018

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo/ Dimensión/ Frecuencia
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
	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, 2018.

Los siete indicadores del objetivo A1 se consideran adecuados y suficientes para evaluar su cumplimiento, 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.

Respecto de los cuatro indicadores del objetivo A2, se considera que los métodos del cálculo son congruentes con las denominaciones y se consideran adecuados para evaluar el cumplimiento el objetivo referido, 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.

En lo relativo a los tres indicadores del objetivo A3, se identificó que existe congruencia entre los métodos de cálculo y las denominaciones; asimismo, se consideran adecuados y suficientes para evaluar el logro del objetivo mencionado, debido a que su medición aporta información de utilidad para determinar el porcentaje de atención de las solicitudes de empresas para un certificado ambiental; la proporción de auditores ambientales supervisados, y acciones de supervisión de procesos de certificación.

El tipo, dimensión y frecuencia de los 14 indicadores del nivel de Actividad se consideran adecuados.

Como resultado de lo anterior, la ASF constató que la lógica horizontal de la MIR del Pp G005 presentó deficiencias en su diseño, ya que, aun cuando el 92.6%(25) de los 27 indicadores se consideró adecuado para medir los objetivos asociados a los niveles de Propósito, Componente y Actividad, éstos no son consistentes con los factores causales identificados en el árbol del problema, como consecuencia de las insuficiencias en el árbol del problema, lo que limitó evaluar en qué medida los resultados del programa permitieron avanzar en la problemática que originó la implementación del programa.

En cuanto al 7.4% (2) restante, correspondiente al nivel Fin, se observó que no fue útil para evaluar la contribución del programa para detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelo, así como la pérdida de capital natural.

Asimismo, se constató que no se incorporaron indicadores en ninguno de los niveles de la matriz que permitan medir la contribución del programa al enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; por lo que existe una desvinculación entre la operación del programa y la estrategia transversal.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, señaló que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”.

Asimismo, con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada emitió un oficio dirigido a la Dirección General de Planeación y Evaluación en la SEMARNAT, a fin de precisar que la procuraduría no cuenta con atribuciones específicas para realizar alguna contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, así como para requerir el apoyo para solicitar la baja del Pp G005 de la referida estrategia transversal, ya que la clasificación del programa y el marco legal de actuación de la procuraduría indican que es un programa de regulación y supervisión del cumplimiento de la normatividad ambiental y no de adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y, en la que de manera inercial, la SHCP ha mantenido a la PROFEPA sin que la permanencia en dicha estrategia represente un recurso adicional.

De acuerdo con lo anterior, se constató que la procuraduría pronunció su posicionamiento y emprendió acciones para desvincular el diseño del Pp G005 de la estrategia transversal de cambio climático, que la obliga a establecer objetivos y metas que le permitan medir su contribución a ésta, por lo que se solventa lo observado.

2018-5-16E00-07-0243-07-001 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente redefina y sustente el asunto central por resolver con la operación del Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales" en el árbol del problema, en correspondencia con los aspectos problemáticos identificados en el Diagnóstico del programa, e incluya en éste la cuantificación de la población o área de enfoque que se beneficiará con los resultados esperados, a efecto de que le permita focalizar las acciones y recursos, así como para contar con los elementos para diseñar adecuadamente la Matriz de Indicadores para Resultados y posibilitar la evaluación del desempeño del programa, a fin de cumplir con lo dispuesto en el apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", sub apartado "Definición del problema", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones que realizará para corregir las insuficiencias observadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-002 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente rediseñe la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", de manera que establezca una adecuada relación causa-efecto entre los niveles de la matriz y que los indicadores permitan dar seguimiento a los objetivos del programa, así como su contribución a la solución del problema que originó su implementación, a efecto de dar cumplimiento al apartado IV.2.2 Secuencia de elaboración de la MIR, sub apartado "Supuestos", numerales 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", 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 las insuficiencias observadas.

3. Inspección y vigilancia

La labor de inspección y vigilancia de la PROFEPA abarca dos materias; la primera corresponde a la vigilancia de los recursos naturales mediante acciones de inspección, verificación, recorridos, operativos, instalación de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP), certificaciones de embarcaciones, foros informativos y atención de contingencias, relacionadas con los recursos siguientes: forestales, marinos, vida silvestre, impacto ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT). La segunda, se enfoca en los establecimientos de jurisdicción federal, los cuales son vigilados con visitas de inspección, verificación, simulacros de evaluación, operativos y revisiones de movimientos fronterizos enfocados a los tipos de contaminación o componentes siguientes: contaminación de suelos, descarga de aguas residuales, emisiones a la atmósfera, generadores de residuos peligrosos, impacto y riesgo ambiental, servicios en materia de residuos peligrosos y verificentros.

En 2018, la PROFEPA incorporó 9 indicadores en la MIR del Pp G005 en materia de inspección y vigilancia, de los cuales 6 correspondieron a las acciones dirigidas a los recursos naturales en lo relativo a inspecciones, recorridos de vigilancia, operativos, Comités de Vigilancia

Ambiental Participativa (CVAP) y a la cobertura de municipios con sitios prioritarios y Áreas Naturales Protegidas (ANP) inspeccionados; en tanto que, los 3 restantes se orientaron a los establecimientos de jurisdicción federal en cuanto a la inspección y verificación industrial, revisión de productos importados y/o exportados, así como a la cobertura de instalaciones inspeccionadas.

En el análisis de los resultados reportados por la PROFEPA, se observó que en cinco superó la meta del 100.0% prevista en los rubros de inspecciones, recorridos de vigilancia, operativos, verificaciones e inspecciones industriales, y revisión de productos importados y/o exportados que cumplen con la normativa ambiental, ya que registraron cumplimientos entre el 100.2% y el 107.7%; en uno alcanzó el 100.0% programado para la cobertura de instalaciones inspeccionadas, y en dos registró avances de entre el 91.6% y el 92.2% en cuanto a los CVAP en operación y en la cobertura de municipios con Sitios Prioritarios y/o ANP con acciones de inspección; sin embargo, en lo relativo a la cobertura de ANP con acciones de inspecciones, recorridos de vigilancia, operativos y/o CVAP, se verificó que no logró la meta del 100.0%, ya que reportó un avance del 70.3%.

La PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, señaló que “a fin de contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), principalmente cuando las acciones realizadas se encuentren por debajo de la meta programada, como medida de control, la Subprocuraduría de Recursos Naturales establecerá la comunicación correspondiente con las delegaciones y direcciones generales vía correo institucional, oficio circular, entre otros medios de comunicación, a efecto de que se tomen las acciones necesarias para que las metas se cumplan en tiempo y forma o, en su caso, se identifique la causa raíz que está generando la variación y la alternativa de solución”, la ASF verificó que dicho proceso se incorporó en el “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales”, por lo que se solventa lo observado.

De la revisión de las bases de datos que validen los resultados reportados en los 9 indicadores, en 4 de éstos, referentes a las inspecciones realizadas en materia de recursos naturales; inspecciones y verificaciones en materia industrial; revisión de productos importados y/o exportados que cumplen con la normativa ambiental y la cobertura de instalaciones inspeccionadas, se identificaron inconsistencias en relación con las cifras registradas en el PASH, situación que advierte la falta de mecanismos de control que permitan generar información confiable, suficiente y de calidad e implican un posible riesgo en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

En relación con las inconsistencias en las cifras del indicador de inspecciones realizadas en materia de recursos naturales, la PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, señaló que se detectó que el campo “Recurso afectado” originó la duplicidad en los registros, por lo que como medida de control para asegurar que la base de datos contenga registros únicos eliminó dicho campo, cuya acción acreditó con la solicitud a la Dirección General Adjunta de Evaluación e Informática y con impresiones de pantallas del campo eliminado; sin embargo, la procuraduría no documentó los mecanismos de control para asegurar la consistencia de la

información de los resultados de los indicadores referentes a las inspecciones y verificaciones en materia industrial, revisión de productos importados y/o exportados que cumplen con la normativa ambiental y la cobertura de instalaciones inspeccionadas, por lo que persiste la observación.

En cuanto a los criterios que aplicó la PROFEPA para la programación anual de las acciones de inspección y vigilancia, se verificó que dispuso de tres documentos: las “Directrices para el establecimiento de metas del Programa Operativo Anual (POA) en materia de Recursos Naturales 2018” en el que se incorporó el diagnóstico de la problemática que se busca mitigar y las prioridades que se deberán considerar para determinar las 34 metas en el POA relativas a los temas de inspecciones, verificaciones, recorridos de vigilancia, operativos, operación de los CVAP, certificaciones de embarcaciones, foros informativos y atención de contingencias, en materia de recursos naturales, y del “Modelo y Estrategia de Inspección Industrial 2016”, vigente en 2018, y el “Programa Operativo Anual 2018. Inspección Industrial”, en los que se indicó que se deberá considerar el giro, tamaño, la fuente de contaminación y el desempeño ambiental de aquellos establecimientos que representen un mayor riesgo potencial de contaminación; no obstante, en materia industrial, no se identificó el diagnóstico que cualifique y cuantifique la problemática a resolver con la ejecución de acciones de inspección y vigilancia en materia industrial, a fin de disuadir los comportamientos ilícitos que generan impactos o riesgos ambientales significativos, ni se acreditó el documento normativo que contenga los criterios para programar y regular la ejecución de los operativos de vigilancia en puntos carreteros y aduanas, lo que podría implicar una operación inercial al desconocer los aspectos en los que la PROFEPA debe focalizar sus esfuerzos.

Respecto del procedimiento para gestionar la integración de las metas del POA en recursos naturales de manera coordinada con las 32 delegaciones de la PROFEPA, no se acreditó el establecimiento de éste en un documento formalizado, lo que podría representar un riesgo para la adecuada planeación de las acciones de inspección y vigilancia.

La PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, elaboró y formalizó el documento “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales”, el cual establece los mecanismos para coordinarse con sus 32 delegaciones, a efecto de entablar comunicación con éstas mediante videoconferencias y correo electrónico institucional, y generar una propuesta de metas, cuya versión final, ya revisada y validada por la Subprocuraduría de Recursos Naturales y las delegaciones, es firmada y constituye el programa de inspecciones a realizar en el ejercicio correspondiente, con lo que se solventa lo observado.

Con el análisis de los POA 2018 en recursos naturales y fuentes de jurisdicción federal, se verificó que la PROFEPA estableció la meta de realizar 17,034 acciones de inspección y vigilancia, de las que efectuó 17,657 acciones, lo que significó un cumplimiento del 103.7%. Del total de acciones realizadas, el 66.6% (11,767) fueron en materia de recursos naturales, en las que se cumplió con el 102.7% de las 11,462 establecidas como meta, y el 33.4% (5,890) fueron en materia industrial en donde se alcanzó un cumplimiento del 105.7% respecto de las 5,572 programadas, como se muestra a continuación:

ACCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PROGRAMADAS Y REALIZADAS, 2018

Materia	Programadas	Realizadas	Cumplimiento (%)
Total	17,034	17,657	103.7
Recursos naturales	11,462	11,767	102.7
Industrial	5,572	5,890	105.7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Por tipo de contaminación que generan las fuentes de jurisdicción federal, se destaca que en establecimientos con descarga de aguas residuales, emisiones a la atmósfera, impacto y riesgo ambiental y verificentros, se registró un rango de cumplimiento entre el 32.1% y el 85.7%, sin que la PROFEPA informara las causas por las que no se lograron las metas previstas; en tanto que, en el rubro de contaminación de suelos y servicios en materia de residuos peligrosos se realizaron 74 y 183 visitas, aun cuando la procuraduría no definió metas en estos rubros, lo cual indica que no se diseñó una planeación adecuada para determinar las metas por cada contaminante, con base en los criterios referentes al número de establecimientos de jurisdicción federal, su vocación económica y la capacidad operativa de la institución.

Por lo que respecta a la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, se constató que las 11,767 acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales se efectuaron en el 91.6% (458) de los 500 municipios con ANP y sitios prioritarios decretados; mientras que las 5,890 actividades en materia industrial se realizaron en 3,853 fuentes de jurisdicción federal, cifra que representó el 2.0% de los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal, vigente en 2018, y que emiten contaminantes que pudieran dañar los recursos naturales y el medio ambiente; en tanto que, en relación con las acciones realizadas durante el periodo 2013-2018, la cobertura de inspección y vigilancia en los establecimientos industriales fue del 10.0% al inspeccionar a 19,439 empresas respecto del padrón de 193,986 establecimientos, cantidad marginal que podría no tener un efecto significativo sobre el cumplimiento normativo por parte de los establecimientos que son fuentes de contaminación.

2018-5-16E00-07-0243-07-003 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe y establezca mecanismos de control interno para asegurar que la información de los resultados de los indicadores "Porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial", "Porcentaje de productos revisados importados y/o exportados que cumplen con la normatividad ambiental" y "Porcentaje de instalaciones inspeccionadas", registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) sea consistente con la que genera derivado de su operación, así como para disponer de la información confiable, suficiente y de calidad

respecto de los resultados de los indicadores y sobre el cumplimiento de sus metas y objetivos, en atención a lo que señala el artículo segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, principio 13 Usar Información relevante y de calidad, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones que realizará para corregir las insuficiencias detectadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-004 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore un diagnóstico en el que defina y cuantifique la problemática que busca atender con la ejecución de las acciones de inspección y vigilancia en materia industrial, que le permita definir criterios congruentes con la situación en la materia para focalizar sus esfuerzos y favorecer una adecuada planeación, particularmente, en lo relativo a la programación y ejecución de operativos de vigilancia realizados en puntos carreteros y aduanas, así como en los tipos de contaminación de suelos y servicios en materia de residuos peligrosos, a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 25, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 45, fracción I, y 48, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que implementará en los ejercicios subsecuentes para corregir las deficiencias observadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-005 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore e implemente un programa de inspección que le permita incrementar anualmente el número de visitas de inspección y verificación que realiza a los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal, a efecto de ampliar la cobertura de sus acciones de inspección y vigilancia que favorezca la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal, a fin de atender los términos de la misión por la que fue creada, establecida en el apartado VI "Misión y Visión de la Procuraduría", del Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que implementará en los ejercicios subsecuentes para corregir la deficiencia observada.

4. Cumplimiento de las medidas dictadas

Para evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA derivadas de los actos de inspección y vigilancia, únicamente se consideraron las visitas de inspección realizadas en materia de recursos naturales y de establecimientos de jurisdicción federal, dado que éstas son el instrumento legal para que la procuraduría dicte o imponga las medidas correctivas o de urgente aplicación por las irregularidades detectadas.

Se constató que, en 2018, la PROFEPA realizó 9,380 visitas de inspección en materia de recursos naturales y de establecimientos de jurisdicción federal, de las cuales se detectaron

11,503 irregularidades que correspondieron al 73.0% (6,393) de los 8,763 establecimientos y predios inspeccionados. De las 11,503 irregularidades, la ASF realizó una clasificación de las principales causas que las originaron, entre las que se destacan la falta de autorización en materia de impacto ambiental para obras o actividades de competencia federal, cambio de uso de suelo en terrenos forestales sin tener autorización, la carencia de documentación para acreditar la procedencia legal de ejemplares de la vida silvestre, infracciones de control documental no catalogada, carencia de la bitácora de entradas y salidas del almacén de residuos peligrosos, así como de la generación mensual de éstos, sin que 5,299 en materia de recursos naturales y 1,515 relacionadas con los establecimientos de jurisdicción federal pudieran identificarse en algún concepto de incumplimiento, ya que no las tipificó, lo que limitó el manejo y presentación de los resultados obtenidos con sus acciones de inspección.

Para subsanar las irregularidades identificadas, la entidad fiscalizada dictó 5,773 medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación y de restauración, que correspondieron al 21.5% (1,377) de los 6,393 establecimientos y predios en los que se identificaron irregularidades; en tanto que, para 5,016 predios o fuentes de jurisdicción federal en los que se detectó alguna irregularidad, la procuraduría no dictó alguna medida para subsanarla, sin que a la fecha de cierre del presente informe acreditara las causas de dicha situación, lo que podría implicar que los sujetos inspeccionados continúen dañando el ambiente y, en consecuencia, favorecer el incremento en la frecuencia y severidad los efectos del cambio climático.

Se verificó que de las 5,773 medidas dictadas en materia de recursos naturales e industria, el 20.3% (1,172) cumplió con las medidas impuestas, a fin de solventar la irregularidad normativa o reparar el daño provocado al medio ambiente; el 3.1% (178) registró un cumplimiento parcial, dado que las medidas determinadas siguen implementándose, a pesar de haber concluido el plazo para su atención; el 12.0% (695) no cumplió con lo encomendado por la PROFEPA, y el 64.6% (3,728) no registró el estatus del cumplimiento de las medidas dictadas, sin que la procuraduría acreditara la ejecución de las sanciones impuestas por la falta de información respecto del estatus de atención de las medidas, por el cumplimiento parcial o la inobservancia por parte de los responsables de corregir las irregularidades detectadas en las inspecciones.

La PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, estableció acciones de control interno para asegurar que se cargue correctamente la información en el SIIP referente a las medidas técnicas correctivas o de urgente aplicación impuestas en los procedimientos administrativos, las acciones de seguimiento y verificación y las irregularidades detectadas en las visitas de inspección en materia de recursos naturales, las cuales consisten en: a) solicitar a la Dirección General Adjunta de Evaluación e Informática la construcción de una base de datos para cada una de las materias de recursos naturales, la cual conformará el instrumento base para el seguimiento de la captura de los registros de irregularidades, medidas impuestas y del seguimiento y verificación de las medidas, y b) se solicitó e instruyó a las delegaciones de la PROFEPA y a los Directores Generales adscritos a la Subprocuraduría de Recursos Naturales, que implementen las medidas preventivas necesarias para garantizar y asegurar la captura en el SIIP de las irregularidades detectadas en las visitas de inspección y verificación, así como de las medidas ordenadas en los Acuerdos de Emplazamiento y Resoluciones emitidas en los

expedientes administrativos resueltos y en trámite, y el cumplimiento dado por los particulares a dichas medidas, lo cual quedó indicado y formalizado en el documento titulado “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales”.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no documentó las acciones por implementar que garanticen un adecuado seguimiento y verificación del cumplimiento de las medidas relacionadas con los establecimientos de jurisdicción federal y tampoco proporcionó evidencia documental de los mecanismos de control que se establecerán para asegurar que se impondrán las medidas técnicas correctivas o de urgente aplicación que deriven de la totalidad de las irregularidades detectadas en las visitas de inspección, así como para registrar y clasificar las causas que originaron dichas irregularidades, por lo que persisten las observaciones.

La irregularidad derivada de la falta de acreditación de la situación de 5,016 predios o fuentes de jurisdicción federal en los que no se dictaron medidas aun cuando se detectaron irregularidades, así como de las sanciones derivadas de las 178 medidas dictadas que registraron un cumplimiento parcial, dado que siguen implementándose, a pesar de haber concluido el plazo para su atención, de 695 que no cumplieron con lo encomendado por la procuraduría y de 3,728 de las que los sujetos obligados no informaron el estatus de cumplimiento, se comunicó al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el oficio núm. DGADPP/028/2020, del 17 de enero de 2020.

2018-5-16E00-07-0243-07-006 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente determine e imponga las medidas técnicas correctivas o de urgente aplicación a los predios o fuentes de jurisdicción federal en las que se detectaron irregularidades en 2018, derivadas de las visitas de inspección o, en su caso, justifique la no imposición de medidas, y establezca procedimientos y mecanismos de control para garantizar la observancia de la normativa ambiental por parte de los sujetos obligados y que subsanen las irregularidades identificadas, en cumplimiento del artículo 45, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que realizará en los ejercicios subsecuentes para corregir las insuficiencias observadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-007 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca los mecanismos de control interno para fortalecer las acciones de seguimiento y verificación de las medidas técnicas correctivas o de urgente aplicación que impone derivado de las visitas de inspección, de manera que asegure que los responsables de subsanar las deficiencias identificadas implementen las acciones que les dicta la autoridad y el marco regulatorio aplicable y, en su caso, ejecutar las sanciones que procedan por el incumplimiento de éstas, en atención a lo dispuesto en el artículo 62, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y en los numerales 3.2, 3.3, 4.1, 4.2 y 4.3, del Manual de

Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas que implementará en los ejercicios subsecuentes para corregir las insuficiencias observadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-008 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe y establezca mecanismos de control interno para registrar y clasificar las causas que originaron las irregularidades detectadas en las visitas de inspección que realiza, de manera que favorezca el manejo y presentación de los resultados obtenidos con dichas acciones, en atención a lo que señala el artículo segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, principio 13 Usar Información relevante y de calidad, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones que realizará para corregir las insuficiencias detectadas.

5. Multas derivadas de la inspección y verificación

Para evaluar el cumplimiento de la atribución de la PROFEPA de determinar e imponer las sanciones que sean de su competencia, se consideraron las visitas de inspección y de verificación realizadas en materia de recursos naturales y de establecimientos de jurisdicción federal, dado que mediante las primeras la entidad fiscalizada dicta o impone las medidas correctivas o de urgente aplicación por las irregularidades detectadas; en tanto que las segundas, son las acciones que realiza la procuraduría para constatar que las personas físicas o morales, sujetas a la legislación ambiental aplicable, den cumplimiento a las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, les hayan sido ordenadas.

Se constató que, en 2018, la PROFEPA realizó visitas de inspección y verificación a 10,035 predios y establecimientos en materia de recursos naturales e industria, de los cuales en el 87.1% (8,740) se impusieron 10,492 multas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 735,194.6 miles de pesos, como se muestra a continuación:

MULTAS DETERMINADAS POR LA PROFEPA, 2018
(Miles de pesos y porcentajes)

Materia	Predios/Fuentes Inspeccionadas	Número de predios/fuentes Multadas	Part. (%)	Multas impuestas	Importe (miles de pesos)
	(a)	(b)	(c)=(b/a)*100	(d)	(e)
Total	10,035	8,740	87.1	10,492	735,194.6
Recursos Naturales	6,182	5,919	95.7	6,646	298,406.1
Industria	3,853	2,821	73.2	3,846	436,788.5

FUENTE Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante los oficios núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/0139/19, del 05 de marzo de 2019; PFFPA/6/10C.17.2/0267/19, del 1 de abril de 2019; PFFPA/6.1/10C.17.2/286/2019, del 30 de julio de 2019, y Minuta de Trabajo realizada del 4 de octubre de 2019 al 21 de octubre de 2019.

De los 10,035 predios y fuentes verificados, el 61.6% (6,182) correspondió a recursos naturales, en los que en el 95.7% (5,919) se impusieron 6,646 multas por un monto de 298,406.1 miles de pesos y, en materia industrial, de las 3,853 fuentes de contaminación, al 73.2% (2,821) se le notificaron 3,846 multas por un monto de 436,788.5 miles de pesos, por lo que la procuraduría acreditó el cumplimiento de su atribución; no obstante, no identificó las causas de las multas impuestas, en razón de que la información proporcionada por la procuraduría no incluyó este rubro, lo que advierte la falta de mecanismos de control que permitan generar información confiable, suficiente y de calidad e implican un posible riesgo en el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

La PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que incorporó un módulo denominado “motivo de la multa” en el apartado de jurídico, dentro del Sistema Institucional de Información de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (SIIP), a efecto de aportar elementos sobre las causas que originan las multas que impone, por lo que se atiende lo observado.

Se verificó que, de las 10,492 multas impuestas por la PROFEPA en 2018, en ambas materias, la entidad fiscalizada notificó únicamente el 6.8% (711) al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para su cobro y trámite correspondiente por un monto de 114,355.1 miles de pesos, del cual el 2.7% (3,132.9 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados. En cuanto a las multas no notificadas, el 93.2% (9,781) no se ha informado al SAT para el cobro de un monto por 620,839.6 miles de pesos, debido a que cuentan 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.

Respecto del uso y destino de los recursos obtenidos por las multas impuestas por la PROFEPA, se identificó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) constituyó un depósito en la Tesorería de la Federación (TESOFE), el 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, con el propósito de aplicar dichos ingresos al desarrollo de programas vinculados con la inspección y la vigilancia en materia ambiental. Asimismo, 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 152,285.2 miles de pesos enterados a la TESOFE por concepto de aprovechamientos de multas por infracciones con destino específico correspondientes a los meses de enero a noviembre de 2018, a efecto de ser ejercidos dentro del Programa presupuestario G005, sin que acreditara la aplicación de estos ingresos a las acciones de inspección y vigilancia en materia ambiental, situación que denota que el fondo creado para tal efecto, no ha cumplido su objetivo, ni justificó las razones por las que los ingresos por recuperar excedieron en un 97.9% (149,152.30 miles de pesos) el monto que cobró el SAT por 3,132.9 miles de pesos.

La entidad fiscalizada comprobó que, en 2018, se tramitaron las adecuaciones presupuestarias como Ampliación Líquida al presupuesto de PROFEPA, a través de la coordinadora sectorial, cuyos recursos no fue posible ingresar recursos al Fondo, ya que las

fechas de autorización de éstas por parte de la SHCP se encuentran cercanas al cierre del ejercicio, lo que ocasiona que se pongan a disposición del Ramo 23.

Asimismo, la procuraduría proporcionó el oficio mediante el cual la Dirección General Adjunta de Ingresos de la TESOFE comunicó la cancelación del Fondo Constituido, ya que no se han depositado recursos dentro del plazo que se establece en el artículo 56, párrafos tercero y cuarto, de las Disposiciones Generales en Materia de Funciones de Tesorería, por lo que la PROFEPA solicitó asesoría a la Procuraduría Fiscal de la Federación sobre el instrumento o figura idónea que se tendría que crear para la integración de programas vinculados con la inspección y vigilancia en materia ambiental. Lo anterior acreditó que, por las fechas de autorización, así como el seguimiento a la reactivación de dicho fondo, los cuales representan aspectos fuera de la competencia de la procuraduría, no se han aplicado ingresos por concepto de multas para las acciones de inspección y vigilancia en la materia, por lo que se solventa lo observado.

6. Atención a las 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.^{12/} De acuerdo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, 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.

Con el análisis del avance de los indicadores definidos en la MIR 2018 del Pp G005, se constató que el porcentaje de cumplimiento del indicador “Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas”, fue del 89.9%, ya que, en relación con las 5,191 denuncias presentadas a la PROFEPA en 2018, la procuraduría concluyó el 71.0% (3,687), cifra inferior en 8.0 puntos porcentuales a la meta establecida del 79.0%; en tanto que, en el indicador “Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas”, la entidad fiscalizada concluyó el 38.3% (1,411) de las 3,687 denuncias que admitió, cifra que representó un avance del 58.9% y fue inferior en 6.1 puntos porcentuales en relación con la meta establecida del 65.0%.

La entidad fiscalizada, con motivo de la intervención de la ASF, informó que con base en los resultados obtenidos y ponderando los elementos de reducción de personal en las delegaciones, el presupuesto asignado y la operatividad para la atención a la denuncia ambiental, se estimó pertinente modificar las metas para 2019 de los dos indicadores de denuncias, por lo que se estableció para el indicador “Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas” la meta en 60.0% y “Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas”, el porcentaje de la meta es del 50.0%. Sin embargo, la PROFEPA no acreditó el ajuste de las metas de ambos indicadores para 2019, ni los mecanismos que

^{12/} Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, **Programa de Procuración de Justicia Ambiental**, 2014-2018, p. 47.

establecerá para lograr un mayor porcentaje de resolución de los procedimientos administrativos, ni de las denuncias admitidas y de las concluidas, por lo que persiste la observación.

En relación con el indicador “Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas,” se identificó una diferencia de 26 denuncias concluidas y de 51 denuncias populares presentadas entre lo reportado en el PASH y lo registrado en la base de datos “Denuncias populares 2012-2018”, y en el “Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas”, existió una diferencia de 287 denuncias concluidas mediante las fracciones III y VII del artículo 199 de la LGEEPA, y de 41 denuncias populares admitidas entre lo reportado en el PASH y lo registrado en la base de datos mencionada, lo cual reflejó falta de información relevante y de calidad, que pone en riesgo el cumplimiento de los objetivos y metas de la procuraduría.

La PROFEPA, en 2018, recibió un total de 5,191 denuncias en materia ambiental, de las cuales 1 se encontraba en trámite, el 29.0% (1,503) se atendió y el 71.0% (3,687) fue resuelto. Asimismo, se verificó que, de las 5,191 denuncias recibidas, el 70.1% (3,640) se concentró en el componente de recursos naturales, mientras que el 29.9% (1,551), en los establecimientos de jurisdicción federal.

De las 1,503 denuncias atendidas en materia ambiental, en 2018, en el 85.5% (1,285) se procedió a realizar una visita de inspección o verificación para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones que motivaron la denuncia. Del 14.5% (218) restante, del que no se registró visita de inspección o verificación, la procuraduría no informó las causas por las que no acreditó la realización de las visitas correspondientes, aun cuando las denuncias clasificadas en este estatus se caracterizan por haber sido objeto de una visita de inspección.

La PROFEPA, con motivo de la intervención de la ASF, emitió y proporcionó el oficio mediante el cual solicitó a la Dirección General Adjunta de Evaluación e Informática, la revisión del sistema e indicar con claridad la razón por la que no es congruente el número de inspecciones con el de denuncias que se indican en el año 2018, y remitir la información solicitada a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, sin que a la fecha de cierre del presente informe se acreditaran las causas y la atención de dicha inconsistencia en el sistema, por lo que persiste la observación.

De las 3,687 denuncias resueltas en materia ambiental, el 40.9% (1,508) se concluyó por falta de evidencia proporcionada o nula fundamentación y motivación que permitiera a la PROFEPA conocer de la denuncia popular planteada, el 21.5% (792) por no existir contravenciones a la normativa ambiental, el 16.8% (619) por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, el 13.1% (481) por falta de interés del denunciante, el 5.4% (199) por improcedencia, y el 2.3% (88) restante por procedimiento administrativo, por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes, por desistimiento del denunciante, por haberse dictado la recomendación correspondiente y haberse solucionado la denuncia mediante la conciliación entre las partes.

Durante el periodo 2013-2018, el número total de denuncias recibidas en materia ambiental presentó una tendencia a la baja del 6.4% en promedio anual, ya que pasó de 7,231 denuncias en 2013 a 5,191 en 2018; en el caso de las que encuentran en trámite, se registraron 2 en 2014, 1 en 2015 y 2016, 5 en 2017, y 1 en 2018; respecto de las atendidas, éstas se incrementaron en 71.6% en promedio anual, al pasar de 101 en 2013 a 1,503 en 2018, y las denuncias resueltas disminuyeron en promedio anual 12.4%, al pasar de 7,130 en 2013 a 3,687 en 2018, lo que derivó de que la mayor parte de las denuncias fueron resueltas por falta de evidencia o nula fundamentación y motivación, no existieron contravenciones a la normativa ambiental, por la emisión de una resolución proveniente del procedimiento de inspección o por falta de interés del denunciante.

2018-5-16E00-07-0243-07-009 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente implemente los mecanismos de control para que, en ejercicios subsecuentes, se garanticen el cumplimiento de las metas de los indicadores "Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas" y "Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas", de manera que le permita cumplir con oportunidad y eficiencia los objetivos previstos en la MIR del Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales", en los términos que establece el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación sobre los acciones que implementará para los ejercicios subsecuentes, a fin de corregir las deficiencias observadas.

2018-5-16E00-07-0243-07-010 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe y establezca mecanismos de control interno para que los resultados de los indicadores "Porcentaje de denuncias populares en materia ambiental concluidas" y "Porcentaje de denuncias populares admitidas y concluidas" registrados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), así como el total de visitas de inspección derivadas de las denuncias atendidas, sean consistentes con la información que genera derivado de su operación, a efecto de disponer de información confiable, suficiente y de calidad, y dar cumplimiento al artículo segundo, numeral 9, Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, principio 13 Usar Información relevante y de calidad, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones que realizará para corregir las insuficiencias detectadas.

7. Ejercicio de los recursos del Pp G005

En 2018, la PROFEPA, con el Programa presupuestario G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales," ejerció un presupuesto de 407,668.9 miles de pesos, de los cuales reportó en Cuenta Pública 2018 que destinó el 33.4% (136,337.6 miles de pesos) para la atención de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, monto superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos) respecto del monto

autorizado en el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” por 98,966.5 miles de pesos.

En cuanto a la verificación del ejercicio de los 136,337.6 miles de pesos reportados en la Cuenta Pública 2018, para la atención de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se solicitó a la procuraduría proporcionar la evidencia documental del ejercicio de dichos recursos. Al respecto, la dependencia indicó que “las Cuentas por Liquidar Certificadas por 136,337.6 miles de pesos derivan del factor 0.334432274 determinado por la SHCP y aplicado al total del presupuesto ejercido de 407,668.9 miles de pesos en 2018 por el Pp G005, sin que éste represente un recurso adicional. Bajo este contexto fue proporcionada la Base de datos de las Cuentas por Liquidar Certificadas del Pp G005 del ejercicio 2018.” Derivado de lo anterior, se constató que el ejercicio de dichos recursos no permitió el seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto, por lo que la ASF considera que existe opacidad en el ejercicio de los recursos destinados a la implementación de la estrategia transversal.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, señaló que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”, lo cual se acreditó con los oficios de 2015 a 2018, con los que se pronunció y reiteró dicha desvinculación del Pp G005 con la estrategia transversal de cambio climático, lo que denota que la entidad fiscalizada comunicó su posicionamiento y que ha emprendido acciones para desvincular al Programa G005 de la estrategia transversal de cambio climático, por lo que se solventa lo observado.

La PROFEPA, en 2018, realizó 62 adecuaciones presupuestarias en el Pp G005, de las cuales el 87.1% (54) correspondieron a ampliaciones por la suma de 266,162.1 miles de pesos y el 12.9% (8) a reducciones por un monto de 154,416.7 miles de pesos. Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias, se verificó un presupuesto ejercido de 407,669.4 miles de pesos, monto superior en 0.5 miles de pesos reportados en Cuenta Pública 2018, el cual se acreditó con dos reintegros realizados el 25 de febrero de 2019.

Con el fin de evaluar que, en 2018, la PROFEPA contó con la evidencia documental para acreditar cada una de las operaciones presupuestarias realizadas con cargo a los recursos asignados en el Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales” y la consistencia en las cifras registradas, así como constatar que realizó el registro contable de sus operaciones presupuestarias, se determinó realizar una muestra estadística de un universo de 20,471 operaciones presupuestarias; de la cual resultó una muestra de 378 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza del 95.0%, un margen de error del 5.0% y una probabilidad de observar incumplimientos del 50.0%. Con la revisión se obtuvieron los resultados siguientes:

CUENTAS POR LIQUIDAR CERTIFICADAS DEL PP G005, 2018
(Número de CLC y porcentaje)

Concepto	Número de Cuentas por Liquidar Certificadas			Porcentaje de cumplimiento (d)=(b)/(a)*100	Porcentaje de incumplimiento (e)=(c)/(a)*100
	Revisadas (a)	Cumplieron (b)	No cumplieron (c)		
Total	378	378	0	100.0	0.0
Póliza cargada en el SICOP	378	378	0	100.0	0.0
Formato SIAFF	378	378	0	100.0	0.0
Documentación soporte ^{1/} de los montos reportados	378	378	0	100.0	0.0
Consistencia entre el monto reportado en la Póliza, la CLC y la documentación soporte ^{1/}	378	378	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.

SICOP: Sistema de Contabilidad y Presupuesto.

SIAFF: Sistema Integral de la Administración Financiera Federal.

CLC: Cuentas por Liquidar Certificadas.

^{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, y tickets de servicios diversos.

Se constató un cumplimiento del 100.0% (378), debido a que se cargó la póliza en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), se contó con el formato del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), se acreditó la documentación soporte que comprueba el ejercicio de los recursos reportados, y los montos reportados en las pólizas, las CLC y la documentación soporte fueron consistentes.

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 20,471 Cuentas por Liquidar Certificadas podrían presentar los mismos cumplimientos.

Respecto del comportamiento histórico del gasto ejercido por la PROFEPA en el Pp G005 para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se constató que, de 2014 a 2018, incrementó en 13.8% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 59,099.4 miles de pesos a 98,966.5 miles de pesos; la tendencia para el presupuesto ejercido fue similar, ya que mostró un crecimiento del 26.0% en promedio anual, al pasar de 54,164.9 miles de pesos a 136,337.6 miles de pesos, lo que significó una consistencia entre los recursos asignados como parte de la estrategia y lo ejercido en años anteriores.

8. Contribución del Pp G005 a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

Con la revisión del marco normativo que regula la operación de la estrategia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático para verificar que la PROFEPA contó con las

atribuciones para contribuir al cumplimiento de lo que mandata la política nacional en materia de cambio climático, la ASF constató que la Ley General de Cambio Climático (LGCC) dispuso la integración del Sistema Nacional de Cambio Climático conformado por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); el Consejo de Cambio Climático (C3); las entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y el Congreso de la Unión, de lo que se destaca que la CICC, como el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático, se formaría por 14 secretarías de Estado, entre las que se encuentra la SEMARNAT, sin que se identificara en este sistema la participación de la PROFEPA.

Se verificó que, en 2018, las acciones de inspección y vigilancia, imposición de medidas y multas, así como la atención de las denuncias ambientales, que realizó la PROFEPA en el marco del Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, se cumplieron razonablemente, a fin de procurar el cumplimiento de la normativa ambiental; sin embargo, no acreditó la manera en que contribuyó al logro de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, derivado de la desarticulación entre la operación de la procuraduría y la implementación de la estrategia, en razón de las deficiencias identificadas en el diseño de la Política Nacional en Materia de Cambio Climático, ya que en la integración del Sistema Nacional de Cambio Climático no se consideró la relevancia de su participación como la institución encargada de vigilar, inspeccionar y verificar la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental; en tanto que, las atribuciones que le fueron conferidas en el Reglamento Interior de la SEMARNAT y su Manual de Organización General no mostraron una vinculación directa con la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; ni se incorporaron objetivos, estrategias, acciones, metas o responsabilidades en el PECC 2014-2018 para que la procuraduría dé observancia a las prioridades definidas en la ENCC Visión 10-20-40 en materia de vigilancia y protección ambiental, debido a que su intervención únicamente se limitó a participar en la medición del indicador “Toneladas de CO₂ equivalente emitidas por MegaWatt hora generado (tCO₂e/MWh)”.

Como consecuencia de lo anterior, las insuficiencias repercutieron en el ámbito programático-presupuestal, ya que se observó que aun cuando se autorizaron 98,966.5 miles de pesos mediante el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 para la operación del Pp G005, de los cuales informó en la Cuenta Pública 2018 que ejerció 136,337.6 miles de pesos, cifra superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos), sin tener la certeza de que se destinaron a la atención de la referida estrategia, dado que para determinar el monto destinado a ésta únicamente aplicó el factor 0.334432274 establecido por la SHCP al total del presupuesto ejercido en el Pp, y tampoco incorporó en la MIR del programa objetivos ni indicadores relacionados con el enfoque transversal para medir su contribución.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, señaló que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del

anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”.

Asimismo, con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada emitió un oficio dirigido a la Dirección General de Planeación y Evaluación en la SEMARNAT, a fin de precisar que la procuraduría no cuenta con atribuciones específicas para realizar alguna contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, así como para requerir el apoyo para solicitar la baja del Pp G005 de la referida estrategia transversal, ya que la clasificación del programa y el marco legal de actuación de la procuraduría indican que es un programa de regulación y supervisión del cumplimiento de la normatividad ambiental y no de adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y, en la que de manera inercial, la SHCP ha mantenido a la PROFEPA sin que la permanencia en dicha estrategia represente un recurso adicional.

De acuerdo con lo anterior, se constató que la procuraduría pronunció su posicionamiento y emprendió acciones para desvincular el diseño del Pp G005 y el ejercicio de los recursos que se le destinan mediante este programa de la estrategia transversal de cambio climático, que la obliga a establecer objetivos y metas que le permitan medir su contribución a ésta, por lo que se solventa lo observado.

9. Contribución del Pp G005 al cumplimiento 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”.

La PROFEPA señaló que, en 2018, el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” se alineó con los objetivos 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación; 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles; 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible, 15. Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica, así como con sus respectivas metas, a los cuales contribuye de manera indirecta.

La PROFEPA acreditó la vinculación de los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el Pp G005, en el Sistema de Proceso Integral de Programación y Presupuesto. Sin embargo, se constató que la PROFEPA no incorporó en el Pp G005 indicadores ni metas para evaluar la contribución del programa al logro del objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, y específicamente a la meta 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales.

La entidad fiscalizada señaló que el Pp G005 no contribuye al logro del objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, y específicamente a la meta 13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, ya que la SEMARNAT le informó mediante correo electrónico, remitido el 7 de noviembre de 2018, que la Unidad de Evaluación de Desempeño de la SHCP realizó la siguiente observación: “El Pp G005 lo que hace es la supervisión de la norma, no la determinación de las políticas, por lo que se sugiere eliminar la vinculación”, cuya recomendación aceptó la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP) de la SEMARNAT y la atendió dentro del período de actualización de las MIR para el ejercicio presupuestal 2019, situación que acreditó con las copias del pantalla del Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP).

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, indicó que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”.

Asimismo, con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada emitió un oficio dirigido a la Dirección General de Planeación y Evaluación en la SEMARNAT, a fin de precisar que la procuraduría no cuenta con atribuciones específicas para realizar alguna contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, así como para requerir el apoyo para solicitar la baja del Pp G005 de la referida estrategia transversal, ya que la clasificación del programa y el marco legal de actuación de la procuraduría indican que es un programa de regulación y supervisión del cumplimiento de la normatividad ambiental y no de adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y, en la que de manera inercial, la SHCP ha mantenido a la PROFEPA sin que la permanencia en dicha estrategia represente un recurso adicional.

De acuerdo con lo anterior, se constató que la procuraduría pronunció su posicionamiento y emprendió acciones para desvincular al Pp G005 de la estrategia transversal de cambio climático, a efecto de atender la falta de armonización entre el marco jurídico y normativo que regula la operación de la PROFEPA y los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático, por lo que se solventa lo observado.

10. Control Interno

Se constató que, en 2018, el diseño y operación del Sistema de Control Interno (SCI) de la PROFEPA cumplió con el 94.1% (16) de los 17 principios de control establecidos y no acreditó el cumplimiento del 5.9% (1) restante, por lo que el control interno de la entidad no cumplió con su propósito de proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas de la institución en la operación del Programa presupuestario G005.

Del análisis por norma, se verificó que en la relativa al “Ambiente de Control”, la entidad acreditó el cumplimiento del 100.0% (5) de los principios establecidos. En la norma segunda “Administración de Riesgos”, la procuraduría cumplió con el 100.0% (4) de los principios establecidos. Respecto de la norma tercera “Actividades de Control”, la entidad fiscalizada cumplió con el 100.0% (3) de los principios establecidos. En cuanto a la cuarta norma “Información y comunicación”, se constató que la PROFEPA cumplió con el 66.6% (2) de los 3 principios definidos, ya que no acreditó la implementación de mecanismos para asegurar la efectividad de los canales de comunicación interior y exterior entre los operadores del Pp G005, ni contó con la información relevante y de calidad respecto de los indicadores de la MIR del programa en lo relativo a inspecciones y verificaciones en materia industrial, revisión de productos importados y/o exportados que cumplen con la normativa ambiental, la cobertura de instalaciones inspeccionadas, y denuncias populares admitidas y concluidas, y careció de la clasificación de las irregularidades detectadas en las visitas de inspección a los establecimientos de jurisdicción federal. En lo referente a la quinta norma “Supervisión y mejora continua”, la procuraduría cumplió con el 100.0% (2) de los principios definidos.

2018-5-16E00-07-0243-07-011 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente instrumente los mecanismos de control para subsanar las debilidades identificadas en su sistema de control interno institucional en lo relativo a la implementación de medidas para asegurar la efectividad de los canales de comunicación interior y exterior entre los operadores del Pp G005, a efecto de dar cumplimiento al artículo segundo, título segundo, numerales 8. Categorías del Objetivo del Control Interno y 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, 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 que establecerá para los ejercicios subsecuentes, a fin de corregir las deficiencias observadas.

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 3 - Acción 2018-5-16E00-07-0243-07-003

Resultado 4 - Acción 2018-5-16E00-07-0243-07-008

Resultado 6 - Acción 2018-5-16E00-07-0243-07-010

11. Rendición de Cuentas

Con la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se constató que, en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Gobierno Federal refrendó los compromisos internacionales sobre cambio climático y señaló que es necesario frenar y revertir el deterioro y/o la contaminación de los componentes del capital natural, para lo cual, en el Anexo 16 del Decreto del PEF 2018, se autorizó un presupuesto de 98,966.5 miles de pesos asignados al Pp G005 a cargo de la PROFEPA, cuyo ejercicio reportado en la Cuenta Pública 2018 fue superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos) al registrar un monto de 136,337.6 miles de pesos, por lo que la programación y presupuestación del gasto se alinearon con la planeación nacional y comprendieron las actividades que deberá realizar la PROFEPA para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y prioridades.

Con la revisión del Avance en los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, se verificó que la PROFEPA reportó los resultados de 26 de los 27 indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G005, de los que el 65.4% (17) alcanzó resultados entre el 100.0% y el 157.5%, de los cuales el 11.8% (2) fue de nivel de propósito, el 17.6% (3) fue de componente y el 70.6% (12) de actividad, de los 9 (34.6%) indicadores restantes, no se cumplió con su meta. La situación anterior evidenció que, respecto de la información reportada en los indicadores de la MIR 2018 del Pp. G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, se rindió cuentas sobre los avances de éstos.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no definió indicadores que permitieran medir en qué medida las actividades de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental contribuyeron a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría, señaló que “en el presupuesto autorizado en el Anexo Transversal, se reitera que la Procuraduría, desde 2015, año con año informa a la Dirección General de Programación y Presupuesto de la SEMARNAT la no aplicabilidad del anexo transversal, la imposición del factor determinado por la SHCP y que dicho factor no significa un recurso adicional a la Procuraduría; sin que dichos oficios cuenten con respuesta por parte de SEMARNAT, quien como cabeza de sector debe realizar las gestiones ante la SHCP para que el Pp G005 sea dado de baja del anexo transversal de cambio climático, toda vez que el programa no contribuye a dicha materia”.

Asimismo, con motivo de la intervención de la ASF, la entidad fiscalizada emitió un oficio dirigido a la Dirección General de Planeación y Evaluación en la SEMARNAT, a fin de precisar que la procuraduría no cuenta con atribuciones específicas para realizar alguna contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, así como para requerir el apoyo para solicitar la baja del Pp G005 de la referida estrategia transversal, ya que la clasificación del programa y el marco legal de actuación de la

procuraduría indican que es un programa de regulación y supervisión del cumplimiento de la normatividad ambiental y no de adopción de medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y, en la que de manera inercial, la SHCP ha mantenido a la PROFEPA sin que la permanencia en dicha estrategia represente un recurso adicional.

De acuerdo con lo anterior, se constató que la procuraduría hizo del conocimiento a la SEMARNAT su posicionamiento sobre su incorporación estrategia transversal de cambio climático y emprendió acciones para desvincular al Pp G005 de ésta, a efecto de atender la falta de armonización entre el marco jurídico y normativo que regula la operación de la PROFEPA y los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático, por lo que se solventa lo observado.

Consecuencias Sociales

En 2018, la PROFEPA realizó 17,657 acciones de inspección y vigilancia en el 91.6% (458) de los 500 municipios con Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Sitios Prioritarios, y logró una cobertura marginal del 2.0% (3,853) de los 193,986 que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal; se cumplió el 20.3% (1,172) de las 5,773 medidas dictadas para subsanar las irregularidades detectadas en las inspecciones, y de las 5,658 multas impuestas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, únicamente se notificó al SAT el 4.0% (229) equivalente a un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados, lo que limitó el impacto de sus acciones en la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental, aunado a ello, no acreditó su contribución a la atención de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de disminuir la severidad y frecuencia de los daños que ocasiona en los recursos naturales y el medio ambiente, en detrimento del derecho de 119,530.8^{13/} miles de habitantes de nuestro país a contar con un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Buen Gobierno

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

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, 6 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron:

11 Recomendaciones al Desempeño.

^{13/} La cifra corresponde al número de habitantes en México, conforme a los datos de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente se emite el día 09 de diciembre de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar las labores de inspección y vigilancia para evaluar el cumplimiento de la normativa ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. 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, del Programa Sectorial de Medio Ambiente (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para avanzar en la atención de dicha problemática, en el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático”, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2018, se autorizó un monto de 98,966.5 miles de pesos para el Programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, de los cuales reportó en la Cuenta Pública 2018 un ejercicio de 136,337.6 miles de pesos, cifra superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos) respecto del presupuesto autorizado en el referido anexo; en tanto que, representó el 33.4% en relación con el presupuesto total ejercido en el Pp G005 equivalente a un monto de 407,668.9 miles de pesos.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en cuanto a la programación de las acciones de inspección y vigilancia, la procuraduría contó con los documentos “Directrices para el establecimiento de metas del Programa Operativo Anual (POA) en materia de Recursos Naturales 2018”, “Modelo y Estrategia de Inspección Industrial” y el “Programa Operativo

Anual 2018. Inspección Industrial”, vigentes en 2018, en los que se establecieron los criterios para programar las metas de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industrial; asimismo, dispuso del documento “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales” para coordinarse con sus 32 delegaciones estatales a efecto de generar las propuestas de dichas metas.

En el año de revisión, la PROFEPA efectuó 17,657 acciones de inspección y vigilancia, lo que significó un cumplimiento del 103.7% respecto de la meta establecida de realizar 17,034. Del total de acciones realizadas, el 66.6% (11,767) fueron en materia de recursos naturales, en las que se cumplió con el 102.7% de las 11,462 establecidas como meta, y el 33.4% (5,890) fueron en materia industrial en donde se alcanzó un cumplimiento del 105.7% respecto de las 5,572 programadas.

Se verificó que las 11,767 acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales se efectuaron en el 91.6% (458) de los 500 municipios con ANP y sitios prioritarios decretados; mientras que las 5,890 actividades en materia industrial se realizaron en 3,853 fuentes de jurisdicción federal, cifra que representó el 2.0% de los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal y que emiten contaminantes que pudieran dañar los recursos naturales y el medio ambiente; en tanto que, en relación con las acciones realizadas durante el periodo 2013-2018, la cobertura de inspección y vigilancia en dichos establecimientos fue del 10.0% al inspeccionar a 19,439 empresas respecto del padrón de 193,986 establecimientos, cantidad marginal que podría no tener un efecto significativo sobre el cumplimiento normativo por parte de los establecimientos industriales que son fuentes de contaminación.

Se constató que, de las 17,657 acciones, el 53.1% (9,380) fueron visitas de inspección en materia de recursos naturales e industrial en 8,763 establecimientos de jurisdicción federal y predios, en las que se detectaron 11,503 irregularidades en el 72.9% (6,393) de los establecimientos y predios inspeccionados. Se constató que con el fin de subsanar las 11,503 irregularidades identificadas, la entidad fiscalizada impuso 5,773 medidas correctivas, de aplicación inmediata y de seguridad, las cuales se correspondieron al 21.5% (1,377) de las fuentes y predios en los que se detectó alguna irregularidad, sin que la procuraduría señalara las causas por las que no impuso medidas para la atención de todas las irregularidades, lo que podría implicar mayores incumplimientos de la normativa ambiental, que conlleven al deterioro en el medio ambiente y, en consecuencia, favorecer el incremento de los efectos del cambio climático.

Se verificó que de las 5,773 medidas correctivas impuestas, el 20.3% (1,172) se cumplió a fin de solventar la irregularidad normativa o reparar el daño provocado al medio ambiente; el 3.1% (178) registró un cumplimiento parcial, dado que las medidas determinadas siguen implementándose, a pesar de haber concluido el plazo para su atención; el 12.0% (695) no se cumplió, y para el 64.6% (3,728) no se registró el estatus de cumplimiento, lo que denota un bajo nivel de atención de las medidas que impone la entidad fiscalizada, así como deficiencias en sus mecanismos de control, seguimiento y verificación, a efecto de asegurar que los

responsables de subsanar las deficiencias identificadas implementen las acciones que les dicta la autoridad y el marco regulatorio aplicable.

Se constató que, en 2018, de los 10,035 predios y establecimientos en los que la PROFEPA realizó visitas de inspección y verificación en materia de recursos naturales e industria, en el 49.9% (5,005) se impusieron 5,658 multas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, del cual la entidad fiscalizada notificó únicamente el 4.0% (229) al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para su cobro y trámite correspondiente por un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados. La entidad fiscalizada acreditó que no se han aplicado estos ingresos mediante el “Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” por las fechas de autorización de las adecuaciones presupuestarias por parte de la SHCP, situación que limitó el cumplimiento del objetivo por el que fue creado y ocasionó su cancelación.

Se comprobó que, en 2018, la procuraduría recibió 5,191 denuncias de algún hecho, acto u omisión que presuntamente pudo producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o contravino la normativa que regula la protección al ambiente, de las cuales concluyó el 71.0% (3,687), cifra inferior en 8.0 puntos porcentuales a la meta establecida del 79.0%; asimismo, 1 se encontró en trámite y el 29.0% (1,503) se atendió, por lo que la entidad fiscalizada cumplió con su propósito de darle seguimiento y conclusión a las denuncias presentadas.

La PROFEPA no acreditó que, en 2018, el Pp G005 contribuyó al logro de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ya que las atribuciones para su operación no mostraron una vinculación directa con ésta, ya que no se consideró la participación de la procuraduría en el Sistema Nacional de Cambio Climático, ni se incorporaron objetivos, estrategias, acciones, metas o responsabilidades en el PECC 2014-2018 para que el ente fiscalizado diera observancia a las prioridades definidas en la ENCC Visión 10-20-40 en materia de vigilancia y protección ambiental, dado que su intervención únicamente se limitó a participar en la medición de un indicador. Aunado a lo anterior, la entidad fiscalizada no dispuso de la evidencia documental que acreditara el ejercicio de los recursos asignados mediante el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, de los que reportó en Cuenta Pública un ejercicio de 136,337.6 miles de pesos, y en cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G005 no incluyó objetivos, ni indicadores relacionados con la referida estrategia; no obstante, la entidad fiscalizada comprobó que emprendió acciones para desvincular el diseño y el ejercicio de los recursos asignados al Pp G005 de la estrategia transversal de cambio climático.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la PROFEPA operó de manera inercial el Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, ya que no acreditó si éstas contribuyeron al logro de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, derivado de la desarticulación entre la operación de la procuraduría y la implementación de la estrategia, debido a que en el Sistema Nacional de Cambio Climático no se consideró la relevancia de su

participación como la institución encargada de vigilar, inspeccionar y verificar la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental; en tanto que, las atribuciones que le fueron conferidas no mostraron una vinculación directa con la estrategia; ni se incorporaron objetivos, estrategias, acciones, metas o responsabilidades en el PECC 2014-2018 en materia de vigilancia y protección ambiental. Las deficiencias en el diseño del Programa presupuestario G005 repercutieron en los aspectos programático-presupuestales, debido a que no acreditó documentalmente el ejercicio de 136,337.6 miles de pesos que reportó en la Cuenta Pública 2018 como recursos destinados a la implementación de la estrategia, ni integró objetivos e indicadores en la MIR del programa que permitieran determinar en qué medida el programa favoreció la atención de la problemática relativa al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático.

Asimismo, la procuraduría mostró deficiencias en la operación del programa, debido a que en materia de visitas de inspección industrial, en los últimos 6 años logró una cobertura marginal del 10.0% al inspeccionar a 19,439 establecimientos de jurisdicción federal respecto de los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal vigente en 2018; en lo referente a las medidas para subsanar las irregularidades detectadas en las inspecciones, sólo se cumplió el 20.3% (1,172) de las 5,773 medidas dictadas, y en lo relativo a las 5,658 multas impuestas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, únicamente se notificó al SAT el 4.0% (229) equivalente a un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados, lo que limitó el impacto de sus acciones en la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental y podría implicar que se continúe dañando el ambiente y, en consecuencia, favorecer el incremento en la frecuencia y severidad los efectos del cambio climático.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, pronunció su posicionamiento ante la SEMARNAT sobre la incorporación del Pp G005 en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y emprendió acciones para desvincular el diseño de la MIR y el ejercicio de los recursos de esta misma, a efecto de atender la falta de armonización entre el marco jurídico y normativo que regula su operación y los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático, y se implementaron las medidas pertinentes para asegurar una adecuada planeación y el cumplimiento de las acciones de supervisión y verificación de los recursos naturales.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirá a que la PROFEPA redefina el asunto central por resolver con la operación del Pp G005 y que mejore la construcción de la MIR, de manera que establezca una adecuada relación causa-efecto entre los niveles. Asimismo, se favorecerá la implementación de mecanismos de control interno que le permitan cumplir con oportunidad y eficiencia las metas definidas; el diseño de sistemas que generen información confiable, relevante, suficiente y de calidad sobre el resultado de sus acciones y el ejercicio de sus recursos presupuestarios, así como el fortalecimiento de sus procesos de programación en el rubro de inspección industrial y el seguimiento de las medidas dictadas y las multas impuestas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

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. Constatar que, en 2018, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contó con las atribuciones para contribuir con la operación de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
2. Verificar que, en 2018, el diseño de la MIR del Pp G005 fue adecuado para evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen y a la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
3. Verificar que, en 2018, la PROFEPA programó, ordenó y realizó visitas de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a las actividades relacionadas con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
4. Evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas, en 2018, por la PROFEPA derivadas de los actos de inspección y vigilancia.
5. Verificar que, en 2018, la PROFEPA impuso multas derivadas del incumplimiento a la normativa ambiental.

6. Verificar que, en 2018, la PROFEPA atendió e investigó las denuncias ambientales recibidas, a fin de determinar la existencia de los actos, hechos y omisiones y, cuando procedió, las canalizó ante las autoridades que resultaron competentes.
7. Comprobar que, en 2018, las operaciones realizadas por la PROFEPA con cargo al Programa presupuestario G005, se encontraron debidamente documentadas y los montos registrados en su contabilidad fueron consistentes con las cuentas por liquidar certificadas.
8. Evaluar que, en 2018, la inspección y vigilancia realizada por la PROFEPA al medio ambiente y los recursos naturales contribuyó a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
9. Evaluar la contribución del Pp G005 a cargo de la PROFEPA, en el cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo Sostenible, en 2018.
10. Evaluar que, en 2018, el Sistema de Control Interno de la PROFEPA cumplió con las normas generales de control interno, a efecto de permitir una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas del programa presupuestario G005.
11. Verificar que, en 2018, la PROFEPA reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario G005, así como las acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Áreas Revisadas

Las subprocuradurías de Inspección Industrial; Recursos Naturales, y Jurídica, y la Dirección de Programación y Presupuesto.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25, fracción III; 45, párrafo primero.
2. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. segundo, título segundo, numerales 8. Categorías del Objetivo del Control Interno y 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, Cuarta Norma. Información y Comunicación, principio 13 Usar Información relevante y de calidad.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 "Secuencia de

elaboración de la MIR", sub apartado "Definición del problema", sub apartado "Supuestos", numerales 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical"; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Art. 45, fracciones I y X; 48, fracción VI, y 62, fracción IV; Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, apartado VI "Misión y Visión de la Procuraduría"; numerales 3.2, 3.3, 4.1, 4.2 y 4.3.

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.