

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Auditoría de Desempeño: 2021-5-16E00-07-0223-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 223

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 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que el desempeño de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales contribuyó a prevenir y mitigar los impactos ambientales.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2021 y el temático se refiere a la revisión de los resultados de la operación del programa presupuestario (Pp) G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", por parte de la PROFEPA, en términos del diseño del programa; las acciones de inspección y vigilancia realizadas por la procuraduría, mediante los operativos, recorridos y verificaciones a los recursos naturales y las industrias, así como el cumplimiento de la legislación ambiental y las resoluciones correspondientes, definiendo, en su caso, multas y sanciones a empresas, así como la contribución de estas acciones en la prevención y mitigación de los impactos ambientales.

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, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", a cargo de la PROFEPA.

Antecedentes

El tratamiento constitucional sobre el tema ambiental tiene su origen en 1917 en el artículo 27, al determinar la concepción de la función social de la propiedad privada vinculada al aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, es decir de los recursos naturales, entendiendo éstos como el agua, el suelo y el aire, y cuando son objetos de apropiación, estos elementos se transforman en recursos, como factores necesarios para el desarrollo y la materia prima de cualquier modo de producción.^{1/}

En este contexto, en 1946 fue promulgada la Ley de Conservación del Suelo y Agua, con el fin de fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas, básicos para la agricultura nacional.^{2/}

A partir de 1968, el tema del deterioro ambiental cobró una mayor relevancia a nivel internacional y, como respuesta a tal problemática, se llevó a cabo la Conferencia sobre la Utilización Racional y la Conservación de los Recursos de la Biosfera,^{3/} de la cual surgió el Programa sobre el Hombre y la Biósfera (MAB), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en 1971,^{4/} cuyo objetivo fue establecer bases científicas para cimentar, a largo plazo, el mejoramiento de las relaciones entre las personas y el ambiente, mediante, entre otros aspectos, la supervisión sobre la biodiversidad.

En ese mismo año, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental,^{5/} la cual constituyó el primer ordenamiento jurídico con disposiciones en materia de aire, aguas y suelos; su aplicación estaba conferida a la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y tuvo como finalidad contribuir a la protección de la salud pública y evitar la degradación de los sistemas ecológicos.^{6/} En 1972, se instituyó la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, como dependencia rectora en materia de prevención y control de la contaminación ambiental.^{7/}

^{1/} Sistema de Información Legislativa, **Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Exposición de Motivos**, consultado en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/09/asun_2354357_20070903_1188843787.pdf el 17 de marzo de 2022.

^{2/} Diario Oficial de la Federación, **Ley de Conservación del Suelo y Agua**, publicada el 6 de julio de 1946.

^{3/} Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), **15º reunión de la Conferencia General de la UNESCO**, París, 1968.

^{4/} Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), **16º reunión de la Conferencia General de la UNESCO**, París, 1970.

^{5/} **Diario Oficial de la Federación**, 11 de marzo de 1971.

^{6/} Diario Oficial de la Federación, **Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos**, 2 de enero de 1976.

^{7/} Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, **Historia del INE**, consultado en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/historia.html> el 9 de marzo de 2022.

En el año de 1982, fue creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), para garantizar el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos y reorientar la política ambiental del país; en este mismo año, se promulgó la Ley Federal de Protección al Ambiente; sin embargo, no fue hasta 1987, que se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer, en el tercer párrafo de su artículo 27, la obligación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, cuidar de su conservación y dictar las medidas necesarias para evitar su destrucción;^{9/} en este sentido, el legislativo adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 mediante el cual facultó al Congreso a legislar mediante la distribución de competencias concurrentes entre los distintos órdenes de gobierno en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. Por lo que, tanto el aprovechamiento de los recursos naturales como cuidar de su conservación y evitar su destrucción, permanecen como materia de carácter federal.^{9/}

Para 1988, se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con el fin de incidir en la planeación de las actividades productivas y con ello anticipar o prevenir sus impactos ambientales.^{10/}

A partir de 1992, la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que, propiciaba un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales, estos cambios implicaron que la Subsecretaría de Ecología se reorganizará en dos órganos desconcentrados de SEDESOL: la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Instituto Nacional de Ecología (INE). La primera vigilaba, inspeccionaba y verificaba el cumplimiento de la normatividad, así como de los correctivos y sanciones aplicables a las violaciones de las mismas. La segunda tenía la encomienda de formular y expedir las normas y criterios ambientales, así como de la evaluación y dictámenes de las manifestaciones de impacto ambiental, de la administración de las áreas naturales protegidas y del ordenamiento ecológico del territorio. En ese mismo año, como resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno federal tomó la decisión de crear un organismo que tuviera como atribuciones vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental en materia de actividades riesgosas, la contaminación al suelo, al aire y el cuidado de los recursos naturales.

El 4 de junio de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Reglamento Interior de la SEDESOL que creó jurídicamente a la PROFEPA, como un órgano administrativo desconcentrado, con autonomía técnica y operativa. Esta institución

^{9/} Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIXG al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

^{9/} Sistema de Información Legislativa, **Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Exposición de Motivos, consultado en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2007/09/asun_2354357_20070903_1188843787.pdf el 17 de marzo de 2022.

^{10/} Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, **Historia del INE**, consultado en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/260/historia.html> el 9 de marzo de 2022.

contribuyó a la prevención de la contaminación y a la conservación de los recursos naturales.^{11/}

En diciembre de 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en función de la necesidad de planear el manejo de recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país desde un punto de vista integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales.^{12/}

Es así que poco después de su creación, la PROFEPA, ya formando parte de la SEMARNAP en 1995, incorporó nuevas responsabilidades que incluyeron, además de la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental y la promoción de un mejor desempeño en las fuentes de contaminación atmosférica, la generación de residuos peligrosos y el seguimiento de condicionantes de resoluciones de impacto ambiental, la aplicación de la ley sobre los recursos naturales: vigilancia pesquera, forestal, de comercio ilegal de flora y fauna silvestres, inspección fitosanitaria de madera, el ordenamiento ecológico del territorio, la zona federal marítimo terrestre y la atención de contingencias que afectan a los recursos naturales.^{13/}

En el año 2000, derivado de la modificación a la Ley de la Administración Pública Federal se dio origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encargada de incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente para alcanzar el desarrollo sustentable.^{14/}

En septiembre de 2001, la SEMARNAT dio a conocer el Programa de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, el cual contenía un diagnóstico de la situación ambiental en el país, una propuesta de cambio en la política y la gestión ambiental e incorpora, por primera vez, los programas operativos de los órganos desconcentrados.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se estableció como principio rector el Desarrollo Humano Sustentable. Uno de los objetivos fue “asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país (...)”. Por otra parte, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012

^{11/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Diagnóstico del programa G005**, Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales, junio 2014.

^{12/} Cámara de Diputados, **Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria**, consultado en: http://www.cedrssa.gob.mx/post_secretar_n-a_de_medio_ambiente_y_recursos_naturales_-_n-semarnat-n.htm#:~:text=Los%20primeros%20antecedentes%20de%20la,y%20Controlar%20la%20Contaminaci%C3%B3n%20Ambiental el 14 de marzo de 2022.

^{13/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Diagnóstico del programa G005, Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, junio 2014.

^{14/} Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Misión**, consultada en: <https://www.gob.mx/semarnat/que-hacemos> el 9 de marzo de 2022.

indicó que la procuración de justicia ambiental cuyo objetivo era “promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental”.

En el periodo de 2013 a 2018 la planeación, programación y evaluación de resultados formaron parte de los componentes obligados a observar en la hoja de ruta de cada institución del Gobierno Federal. Es por esto que se determinó integrar por vez primera en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 cuatro subprogramas en materia de fortalecimiento institucional; prevención y cumplimiento voluntario de las obligaciones ambientales; inspección y vigilancia de las obligaciones ambientales, y fortalecimiento a la gobernanza en la procuración de justicia ambiental.^{15/}

En la planeación nacional de la administración del periodo 2019-2024, se identificó que el Gobierno Federal dirigió sus acciones a impulsar el desarrollo sostenible como un factor indispensable del bienestar, con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propios requerimientos. Adicionalmente, se indicó que es necesario procurar la justicia ambiental a partir de la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente mediante la atención de la denuncia popular y acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios; garantizar la protección de los recursos y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, las acciones de participación social, así como ejercer sus facultades relativas al cumplimiento de la ley mediante procesos en materia de auditoría ambiental, actos de inspección, vigilancia y verificación tanto en recursos naturales como en industria e instruir y resolver los asuntos jurídicos de su competencia.

Actualmente, la PROFEPA tiene como propósito procurar la justicia ambiental mediante la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente y dando énfasis a la atención a la denuncia popular y a las acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios y garantizar la protección de los recursos naturales y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las acciones de participación social.^{16/}

El Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, a cargo de la PROFEPA inició operaciones en 2008 para dar atención al problema identificado referente a que “la denuncia popular no es considerada un instrumento que aporte resultados para la protección del medio ambiente”.^{17/}

^{15/} Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Diagnóstico del programa G005, Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales**, junio 2014.

^{16/} Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, **Misión**, consultada en: <https://www.gob.mx/profepa/que-hacemos> el 14 de marzo de 2022.

^{17/} Núñez Barrueta, José Israel, **Evaluación en materia de Diseño del Programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales”**, noviembre 2017.

Resultados

1. Diseño del programa presupuestario y análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2021, el Programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), contó con un diagnóstico elaborado en 2014, en el cual se definió su estado actual y su evolución, se estableció el árbol del problema con sus respectivas causas y consecuencias de la prevalencia del problema público, así como el árbol del objetivo, que permite describir la situación que se alcanzaría en la solución de dicho problema; no obstante, se considera que el problema público concierne a un problema institucional como la atención de denuncias populares y no corresponde al de una política pública nacional que deba atenderse en materia de medio ambiente y recursos naturales, ya que la atención de denuncias populares y la estructuración de mecanismos para su programación, difusión y seguimiento no aseguran la contribución, por parte de la procuraduría, en la prevención y mitigación del impacto ambiental, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada elabore un diagnóstico actualizado en materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales que sustente la razón de ser del programa, así como su origen, comportamiento y consecuencias, que permita conocer la naturaleza y el entorno del mismo, lo que posibilitaría resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan); contar con evidencia cuantitativa y cualitativa sobre sus orígenes y consecuencias; identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta por medio de la operación del programa presupuestario G005, y que incluya el análisis de los involucrados en el problema.

Adicionalmente, se constató que, en 2021, el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) con metas de los indicadores establecidos para el año fiscalizado y, de su revisión, se verificó que, en términos generales, ésta se alineó con el apartado “II. Política Social”, subapartado “Desarrollo Sostenible”, del Plan Nacional del Desarrollo (PND) 2019-2024 y con el objetivo prioritario 5 y estrategia 5.2 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2020-2024, lo que permitió identificar que el objetivo de nivel de fin se corresponde con el compromiso superior al que se contribuirá con la implementación del programa, ya que el Pp G005 se enfoca en contribuir al bienestar social e igualdad 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.

En cuanto a la lógica vertical de la MIR 2021 del Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” a cargo de la entidad fiscalizada, en términos generales, se estableció una adecuada relación de causa-efecto entre los diferentes niveles, ya que la entidad fiscalizada contó con actividades para la atención de los factores causales, que están

relacionadas con los componentes que pretenden generar para contribuir a la atención del problema público, y el fin del programa guarda congruencia con la planeación nacional; sin embargo, se identificaron deficiencias, en términos de que el objetivo de nivel de propósito se relacionó con el problema público, el cual careció de un diagnóstico actualizado que sustentara la razón de ser del programa, así como el origen, comportamiento y consecuencias del mismo; el objetivo “justicia en materia ambiental impartida” y el de “acciones de inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e instalaciones estratégicas realizadas”, se relacionaron directamente entre sí ya que, para la impartición de justicia en la materia, es necesario que la PROFEPA realice acciones de inspección, vigilancia y verificación, a efecto de tener los elementos suficientes para dar resoluciones sobre el cumplimiento de la normativa ambiental; no se identifica la diferencia entre el objetivo “acciones de inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e instalaciones estratégicas realizadas” y el de “realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria”, y los objetivos “atención a la Denuncia popular y Resolución de recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones” y “realización de operativos, recorridos, inspección, vigilancia y verificación en materia de recursos naturales e industria” se correspondieron, por lo que es necesario que se evalúe la pertinencia de estructurar los objetivos de nivel de actividad que le permitan medir el nivel de componente al que se encuentran alineados.

En lo que corresponde al análisis horizontal de los indicadores de la MIR 2021 del Pp G005, se identificó que, en lo general, los indicadores permiten medir la operación de la PROFEPA en materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales; sin embargo, se presentaron deficiencias en 16 (64.0%) de los 25 indicadores, en términos de la congruencia de la denominación, definición y método de cálculo, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada, evalúe la pertinencia de ajustar los indicadores para contribuir al cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional al que se encuentran alineados.

Como acción de lo anterior, la procuraduría declaró que “desde el ejercicio fiscal 2021, se iniciaron los trabajos de actualización del diagnóstico que sustenta la razón de ser del Programa Presupuestario G005 ‘Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales’, así como sus componentes (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, y Matriz de Indicadores para Resultados), respetando las etapas de la Metodología del Marco Lógico y la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), mediante reuniones con personal designado por cada Subprocuraduría como enlace para los trabajos en comento. Es importante mencionar que el Diagnóstico actualizado se incluirá al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) previa validación de la SEMARNAT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se estima un avance del 80% de la actualización del diagnóstico en comento”. Sin embargo, dicho diagnóstico aún no se encuentra actualizado, aunado a que la procuraduría no presentó la evidencia de los avances del mismo ni de sus componentes, con el propósito de constatar que se identificó la problemática que pretende contribuir a resolver, así como el objetivo del mismo, con el propósito de establecer las causas de su origen, comportamiento y consecuencias de la operación del Programa Presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” y

así tener la oportunidad de rediseñar la Matriz de Indicadores para Resultados de dicho programa.

2021-5-16E00-07-0223-07-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente actualice el diagnóstico del programa presupuestario G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", a fin de que defina la problemática que pretende contribuir a resolver con su operación, así como el objetivo del mismo, con el propósito de establecer las causas de su origen, comportamiento y consecuencias de la operación del programa y, con base en ello, evalúe la pertinencia de rediseñar la Matriz de Indicadores para Resultados de tal manera que permita evaluar el desempeño del programa y el avance en la atención del problema al que se encuentra alineado, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartados "Definición del problema", "Análisis del problema", "Definición del objetivo", 2. "Análisis de la lógica horizontal" y 3. "Análisis de la lógica horizontal", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

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

2. Reglamentación en materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) acreditó la disposición de un marco jurídico y normativo integrado por leyes oficiales y sus reglamentos, manuales de organización y de procedimientos, así como lineamientos y criterios vinculados con la operación del programa presupuestario (Pp) G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", normativa que contiene un conjunto de derechos, facultades y, en general, atribuciones que exponen las directrices regulatorias para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente mediante las diferentes áreas de actuación de la procuraduría.

Además, dichos ordenamientos hacen referencia a las facultades de las unidades responsables en el desarrollo de las actividades asignadas, precisando en sus manuales y criterios características como el orden de secuencia, la interacción o conexión entre sistemas, la especificación de áreas responsables, procedimientos y actividades específicas, y los mecanismos de medición y control implementados, con lo cual desempeña sus tareas orientadas a vigilar, promover y estimular el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, así como, en su caso, iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia respectivos atribuibles a la entidad.

En lo que corresponde al cumplimiento de la legislación ambiental, en 2021, la PROFEPA dispuso de acciones relacionadas con la inspección y vigilancia, entre las cuales informó que

efectuó diversas labores, en coordinación con otras autoridades competentes, relacionadas con la protección y aseguramiento de productos y especies, operativos de inspección, clausura y desmantelamiento de actividades clandestinas.

Asimismo, para 2021, la procuraduría precisó los criterios para la programación, ordenamiento y realización de visitas u operativos de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales; no obstante, en materia industrial, la procuraduría dispuso del denominado “Programa Operativo Anual”, como instrumento administrativo de orden técnico mediante el cual describe los criterios por considerar para la programación y seguimiento de las acciones de inspección y verificación para el ejercicio fiscal 2018, e informó que dicho documento se encuentra vigente y, de su revisión y análisis, se precisó una referencia en su alineación y operación con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 y no con los instrumentos de planeación de la administración del periodo 2019-2024, por lo que la entidad fiscalizada requiere fortalecer sus mecanismos de supervisión y control para actualizar los instrumentos administrativos de orden técnico en materia industrial, con la finalidad de que reflejen la situación actual de la política ambiental en la materia, así como diseñar acciones vinculadas con el contexto del sector que contribuyan al control de la normatividad ambiental.

En relación con la sistematización de información sobre los registros y bases de datos de las unidades administrativas sobre el detalle y elementos de los procesos administrativos en materia de inspección y vigilancia, en 2021, la entidad fiscalizada contó con el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP) mediante el cual se llevó a cabo el proceso de inspección, vigilancia y verificación del medio ambiente y los recursos naturales. En dicho sistema se integró la información respecto del número de expediente; sobre los datos generales del denunciante y denunciado; la ratificación del denunciante y área responsable; inspectores designados, así como la programación o visita de inspección, entre otros aspectos, a fin de llevar a cabo el proceso de sus principales funciones mediante el programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, para programar, ordenar y realizar inspecciones, acciones de vigilancia y verificaciones al medio ambiente y los recursos naturales.

2021-5-16E00-07-0223-07-002 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente actualice su Programa Operativo Anual en materia industrial, con el propósito de que éste se vincule con los instrumentos de planeación de la administración del periodo 2019-2024 y, con ello, diseñar acciones enfocadas en programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la normatividad ambiental, conforme a lo establecido en el artículo 45, fracciones I y IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

3. Inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales

Para 2021, en materia de recursos naturales, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) contó con un procedimiento para definir 30 indicadores internos distribuidos en tres áreas de enfoque en materia de recursos naturales: vida silvestre y recursos marinos; impacto ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, y Forestal, así como con cuatro indicadores globales en la materia, los cuales se vincularon con cuatro indicadores de nivel de actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021 del programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” relacionados con la inspección, recorridos de vigilancia, operativos y Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP).

Con base en el procedimiento mencionado, en 2021, la PROFEPA programó 7,872 actividades en materia de recursos naturales a nivel nacional en su Programa Operativo Anual (POA), lo cual permitió identificar la contribución de las visitas de inspección y verificación, recorridos de vigilancia, operativos, así como la instalación, operación y seguimiento de comités de vigilancia y la atención de contingencias, al cumplimiento de los indicadores de la MIR 2021 del Pp G005; sin embargo, es necesario que la procuraduría incluya en su programación, en la medida que lo considere pertinente, realizar acciones de inspección y vigilancia específicas de carácter preventivo o, en su caso, correctivo en áreas de reservas naturales prioritarias en el territorio nacional, en las que se prevea o se esté llevando a cabo la modificación o alteración de su entorno natural por la puesta en marcha de proyectos prioritarios, en pro de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como de la protección del medio ambiente conforme a las diferentes materias que son responsabilidad de la procuraduría, a efecto de que se verifique la legalidad y cumplimiento de las licencias, permisos y autorizaciones emitidas por las autoridades competentes a los particulares, empresas, agrupaciones sociales y aun a las propias autoridades y entidades del gobierno, además de verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y prevenir la realización de actividades ilícitas en materia ambiental.

En lo que corresponde a la programación en materia industrial, la entidad fiscalizada proporcionó el programa de trabajo de 25 entidades federativas y de la Zona Metropolitana del Valle de México, mediante los cuales programó 3,702 actividades de inspección y verificación; sin embargo, dicha cifra no se correspondió con las 3,420 actividades establecidas en el indicador de nivel de actividad “porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial” de la MIR 2021 del Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, aunado a que no se incluyó un procedimiento de programación de dichas actividades en materia industrial, ni para la totalidad de entidades federativas, lo que no permitió identificar a qué establecimientos industriales que realizan actividades de competencia industrial se dirigen las inspecciones y verificaciones, lo cual

denota un área de oportunidad para que la entidad fiscalizada defina un mecanismo de programación que le permita valorar el avance de sus actividades de la industria de manera confiable y oportuna y, en la medida de lo posible, en áreas que se prevea o se esté llevando a cabo la modificación o alteración de su entorno natural por la puesta en marcha de proyectos prioritarios, en pro de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como de la protección del medio ambiente conforme a las diferentes materias que son responsabilidad de la procuraduría, a efecto de que se verifique la legalidad y cumplimiento de las licencias, permisos y autorizaciones emitidas por las autoridades competentes a los particulares, empresas, agrupaciones sociales y aun a las propias autoridades y entidades del gobierno, además de verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y prevenir la realización de actividades ilícitas en materia ambiental.

Como hechos posteriores, la PROFEPA declaró que “con el fin de contar con un indicador que permita medir el impacto de las acciones realizadas para verificar las medidas impuestas en acuerdos o resoluciones, se propuso para el año 2023 un indicador denominado ‘Porcentaje de visitas de verificación con cumplimiento de las medidas dictadas en acuerdos y resoluciones derivadas de procedimientos administrativos iniciados en materia industrial’, que tiene como objeto verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en acuerdos y resoluciones y tiene su método de cálculo en el número de visitas de verificación con cumplimiento total, entre el número de visitas de verificación realizadas”, y proporcionó la propuesta de indicadores para la integración de la MIR 2023 del Pp G005. Asimismo, señaló que “desde el ejercicio fiscal 2021, se iniciaron los trabajos de actualización del diagnóstico que sustenta la razón de ser del Programa presupuestario G005 ‘Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales’, así como sus componentes (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, y Matriz de Indicadores para Resultados), respetando las etapas de la Metodología del Marco Lógico y la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), mediante reuniones con personal designado por cada Subprocuraduría como enlace para los trabajos en comento”; no obstante, la entidad fiscalizada aún no cuenta con la autorización y debida formalización para asegurar que el indicador propuesto se implemente en el periodo de tiempo establecido, aunado a que la MIR del programa se encuentra en proceso de actualización, por lo que es necesario que se diseñen e implementen los criterios técnicos y metodológicos para determinar los indicadores en materia industrial, su vinculación con la MIR del programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, o en su caso, los métodos de cálculo para medir la contribución de la procuraduría en la inspección y vigilancia de medio ambiente y recursos naturales.

En relación con la ejecución de actividades, se constató que, en 2021, de los 5 indicadores en la materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, el 40.0% (2) rebasó la meta establecida, ya que del indicador “porcentaje de recorridos de vigilancia realizados en materia de recursos naturales”, la PROFEPA reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2021 un total de 1,151 recorridos de vigilancia a recursos naturales más que los 1,664 programados, lo que correspondió a 69.2 puntos porcentuales más que la meta definida, mientras que del indicador “porcentaje de inspecciones realizadas en materia de recursos naturales”, la entidad fiscalizada indicó que su alcance fue

mayor en 2.8 puntos porcentuales, al realizar 5,068 inspecciones de recursos naturales, 136 más que las 4,932 programadas para el ejercicio fiscal 2021.

Respecto del 60.0% (3) de indicadores restante, se reportó que no alcanzaron la meta definida para cada uno de ellos entre el 6.8% y el 23.4%, ya que del indicador “porcentaje de comités de vigilancia ambiental participativa en operación”, la entidad programó realizar la conformación y operación de 538 CVAP en materia de recursos naturales (forestal, impacto ambiental, recursos marinos, vida silvestre y zona federal marítimo terrestre), 23.4 puntos porcentuales menos que las 412 informadas en el ejercicio fiscal 2021; respecto del indicador “porcentaje de acciones de inspección y verificación industrial”, la entidad fiscalizada realizó 2,643 acciones de inspección y verificación, 777 menos que las 3,420 programadas para el año fiscalizado, y alcanzó un porcentaje de avance del 77.3%, y en lo que corresponde al indicador “porcentaje de operativos realizados en materia de recursos naturales”, se registró un avance del 93.2% al realizar 688 operativos a nivel nacional en materia de recursos naturales, lo que significó 6.8 puntos porcentuales menos que la meta programada de 738 operativos.

No obstante, se identificaron inconsistencias en la información reportada por la procuraduría, toda vez que los registros internos referentes al seguimiento trimestral de los indicadores del POA difieren de los registros asentados en el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), y éstos, a su vez, de las cifras reportadas en la CHPF 2021.

En relación con la captura de información en el SIIP, la PROFEPA señaló que “con fundamento en los artículos 62 y 68 del RISEMARNAT, [...] es responsabilidad de las delegaciones y las direcciones generales con atribuciones de inspección y vigilancia, [...] realizar la captura en el SIIP”, sin acreditar un mecanismo de control que garantice que los registros reportados e integrados por las delegaciones estatales en el SIIP responden a los criterios de suficiencia, pertinencia, veracidad y oportunidad, por lo que se considera necesario que la procuraduría diseñe e implemente los mecanismos de control necesarios que aseguren el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, y que permitan generar información actualizada, suficiente, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de que ésta sea congruente en la programación, ejecución y rendición de cuentas de las actividades realizadas como parte de la operación del Pp G005.

Finalmente, la PROFEPA proporcionó, como parte de sus mecanismos de control para asegurar el registro adecuado de la información derivada de los procedimientos administrativos resultado de las visitas de inspección, el formato de carta compromiso del personal que registra la información para obtener el acceso al SIIP; circulares mensuales, difundidas mediante correos electrónicos donde se solicita la captura de información y se establecen fechas de correo para informes y reportes; reportes generados desde el sistema, que permiten conocer el estatus de cada procedimiento; la captura de pantalla del SIIP en la que se puede observar una pestaña denominada “Pendientes” en la que se pueden consultar los pendientes que se tienen; un campo interno donde se establece la fecha de captura de información, y el reporte generado por las áreas donde se indican los avances de

las actividades programadas; sin embargo, si bien la documentación presentada corresponde al ejercicio fiscal 2021, ésta presentó áreas de oportunidad, debido a que las acciones realizadas por la procuraduría no aseguraron que la información se incluya en el SIIP de manera oportuna y con calidad, toda vez que los registros derivados del SIIP difieren de los registros internos proporcionados previamente, así como de las cifras reportadas en la CHPF 2021, por lo que es necesario que se diseñe e implemente un mecanismo de control que asegure el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales que permitan generar información actualizada, suficiente, pertinente, veraz y oportuna.

2021-5-16E00-07-0223-07-003 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe e implemente mecanismos de programación que le permitan, en materia de recursos naturales, realizar acciones de inspección y vigilancia específica de carácter preventivo o, en su caso, correctivo en áreas de reservas naturales prioritarias en el territorio nacional, en las que se prevea o se esté llevando a cabo la modificación o alteración de su entorno natural por la puesta en marcha de proyectos prioritarios, y además en materia industrial, se pueda contar con indicadores y métodos de cálculo adecuados para medir la contribución de la procuraduría en la inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, con la finalidad de documentar el establecimiento e implementación de políticas y lineamientos administrativos para programar visitas u operativos de inspección que permitan verificar la legalidad y cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia ambiental, en cumplimiento del artículo 45, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

2021-5-16E00-07-0223-07-004 Recomendación

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe e implemente los mecanismos de control necesarios que aseguren el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales programadas y realizadas y que permitan generar información suficiente, pertinente, veraz y oportuna, a fin de administrar, recopilar, sistematizar y, en su caso, publicar la información derivada del ejercicio de sus atribuciones y generar congruencia entre la programación, ejecución y rendición de cuentas de las actividades efectuadas como parte de la operación del programa presupuestario G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", en cumplimiento del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del artículo 45, fracción XXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

4. Verificaciones del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de medio ambiente y recursos naturales

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) contó con el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), como una herramienta de registro de la información que se compone de nueve módulos: 1) Denuncias y Quejas, 2) Recursos Naturales, 3) Inspección Industrial, 4) Jurídico, 5) Pendientes, 6) Administración, 7) Auditoría Ambiental, 8) Consultas, y 9) Reportes, en cuyos módulos 1, 2 y 3, se almacena la información referente a los procesos de inspección, vigilancia y verificación del medio ambiente y los recursos naturales; se incorpora la información de las visitas de inspección incluyendo el acta de inspección, en la que se detallan las irregularidades detectadas y se establecen las medidas que se deben de llevar a cabo para subsanar las irregularidades y, en caso de requerirlo, se puedan llevar a cabo visitas de verificación para constatar que se están resolviendo las irregularidades. Una vez concluido el plazo y atendiendo las medidas implementadas, en el sistema se puede dar por terminado el proceso cerrando el expediente; en caso de dictaminarse medidas, se pueden volver a realizar visitas de verificación. Por lo tanto, las verificaciones tienen como precedente las visitas de inspección, a efecto de comprobar que se están atendiendo las irregularidades detectadas.

En el año fiscalizado, la PROFEPA llevó a cabo un total de 4,608 visitas de inspección, de las que el 71.1% (3,276) se realizaron en el rubro de recursos naturales y el 28.9% (1,332) se llevaron a cabo en materia industrial; asimismo, se identificó el registro de 3,034 visitas de verificación, distribuidas en un 77.5% (2,352) en recursos naturales y un 22.5% (682) en industria.

Como resultado de las 3,034 visitas de verificación, se determinó que el 69.0% (2,094) presentó irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia medioambiental, mientras que el 31.0% (940) se mostró sin irregularidades detectadas; no obstante, las visitas de verificación realizadas en 2021 no corresponden en su totalidad a visitas de inspección realizadas ese mismo año, ya que se identificaron registros con procedimientos iniciados en años previos; asimismo, se observó que, aun cuando la información se obtuvo del SIIP, se evidenciaron diferencias de formato, estructura y presentación de las cifras para los casos de la información en materia de recursos naturales e industria y el tipo de información variaba de una base a otra; la presentación de los reportes generados por el sistema dificultó determinar la trazabilidad de la información, ya que las visitas de verificación, de conformidad con los registros presentados, provienen de diversos programas, denuncias y aspectos no identificables por las abreviaciones con las que se clasifican, por lo que se identificaron áreas de oportunidad relacionadas con el diseño e implementación de mecanismos de control que aseguren el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de verificación de las disposiciones jurídicas en

materia de medio ambiente y recursos naturales que permitan generar información suficiente, pertinente, veraz y oportuna.

[A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto del diseño e implementación de los mecanismos de control necesarios que aseguren el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales programadas y realizadas y que permitan disponer de información suficiente, pertinente, veraz y oportuna, a fin de generar congruencia entre la programación, ejecución y rendición de cuentas de las actividades efectuadas como parte de la operación del Pp G005, ésta se encuentra en el Resultado núm. 3 “Inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales”, del presente informe]

Además, en 2021, la entidad fiscalizada no contó con indicadores específicos referentes a las visitas de verificación en materia de recursos naturales e industrial, ya que el indicador incluido en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021 del Pp G005 hace referencia tanto a visitas de inspección como a las visitas de verificación únicamente en materia industrial, por lo que se identificaron áreas de oportunidad en función del diseño e implementación de mecanismos de medición y evaluación adecuados, que permitan determinar el avance de la PROFEPA referente a las visitas de verificación, a efecto de controlar la contaminación ambiental y conocer la eficiencia de los procesos productivos y las actividades económicas, lograr que las fuentes de contaminación de jurisdicción federal controlen la contaminación y restauren el medio ambiente, evitando impactos ambientales adversos derivados de la realización de sus actividades económicas.

Como hechos posteriores, la PROFEPA declaró que “con el fin de contar con un indicador que permita medir el impacto de las acciones realizadas para verificar las medidas impuestas en acuerdos o resoluciones, se propuso para el año 2023 un indicador denominado ‘Porcentaje de visitas de verificación con cumplimiento de las medidas dictadas en acuerdos y resoluciones derivadas de procedimientos administrativos iniciados en materia industrial’, que tiene como objeto verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en acuerdos y resoluciones y tiene su método de cálculo en el número de visitas de verificación con cumplimiento total entre el número de visitas de verificación realizadas”, y proporcionó la propuesta de indicadores para la integración de la MIR del Pp G005. Asimismo, señaló que “desde el ejercicio fiscal 2021, se iniciaron los trabajos de actualización del diagnóstico que sustenta la razón de ser del Programa Presupuestario G005 ‘Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales’, así como sus componentes (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, y Matriz de Indicadores para Resultados), respectando las etapas de la Metodología del Marco Lógico y la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), mediante reuniones con personal designado por cada Subprocuraduría como enlace para los trabajos en comentario”; no obstante, la entidad fiscalizada aún no cuenta con la autorización y debida formalización para asegurar que el indicador propuesto se implemente en el periodo de tiempo establecido, aunado a que la MIR del programa se encuentra en proceso de actualización, por lo que es necesario que se diseñen e implementen los mecanismos de medición y

evaluación para determinar el cumplimiento y avance de las visitas de verificación en materia de recursos naturales e industrial, que permitan contribuir al control de la contaminación ambiental, conocer la eficiencia de los procesos productivos y las actividades económicas y lograr que las fuentes de contaminación de jurisdicción federal controlen la contaminación y restauren el medio ambiente, a fin de evitar impactos ambientales adversos derivados de la realización de sus actividades económicas.

2021-5-16E00-07-0223-07-005 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente diseñe e implemente los mecanismos de medición y evaluación necesarios para determinar el cumplimiento y avance de las visitas de verificación en materia de recursos naturales e industrial, que permitan contribuir al control de la contaminación ambiental y conocer la eficiencia de los procesos productivos y las actividades económicas, y lograr que las fuentes de contaminación de jurisdicción federal controlen la contaminación y restauren el medio ambiente, a fin de evitar impactos ambientales adversos derivados de la realización de sus actividades económicas, en cumplimiento de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 50, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como del numeral 6.2 del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024.

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

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

Resultado 3 - Acción 2021-5-16E00-07-0223-07-004

5. Emisión de resoluciones de procedimientos administrativos en materia ambiental

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), por medio del programa presupuestario (Pp) G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", registró la emisión de un total de 8,034 resoluciones provenientes de 7,989 procedimientos administrativos reportados, de las cuales el 65.2% (5,235) de las resoluciones fueron de órdenes giradas en ejercicios fiscales anteriores y el restante 34.8% (2,799) iniciaron y concluyeron su trámite propiamente durante 2021.

De las 2,799 resoluciones de 2021, se efectuó el cruce con los registros remitidos por la entidad fiscalizada, y se constató el registro de 2,290 procesos de resolución en las bases de las unidades responsables; además, se identificaron celdas con información incompleta sobre el registro del número de procedimiento correspondiente tanto en el compendio global como en el específico del ejercicio fiscal en revisión, por lo que se cuantificaron

únicamente aquellos campos con información, de donde resultó un área de oportunidad para la PROFEPA, a efecto de incluir mecanismos que le permitan identificar los campos sin información en su sistema interno de registro, con el propósito de disponer de un control, coordinar acciones y evaluar resultados del número de resoluciones con su información vinculante.

En contraste con lo informado por la PROFEPA, con el propósito de correlacionar la información presentada por las unidades responsables, se realizó una revisión *in situ* del Sistema Integral de Información de la PROFEPA (SIIP) a raíz de las denuncias, inspecciones industriales y de recursos naturales y solicitudes de emergencias, y se obtuvo un total de 11,833 visitas de inspección, verificación y vigilancia, de las cuales el 16.7% (1,979) dispuso de una resolución durante el ejercicio fiscal 2021, cifra inferior a los 2,290 procesos de resolución reportados por las unidades responsables de la PROFEPA, de las que el 49.3% (1,128) correspondió al ámbito forestal; el 20.3% (466) estuvo vinculado al impacto ambiental; el 19.9% (455) fue relacionado con temas de vida silvestre y recursos marinos; el 6.8% (157) se direccionó en aspectos de la zona federal marítimo terrestre, y el restante 3.7% (84) resultó para medidas en materia industrial.

Además, como parte del cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario G005, en 2021, la procuraduría diseñó tres indicadores relacionados con la materia que en suma registrarían la emisión de 2,670 resoluciones, y se encontró que hay disparidad en las cifras reportadas, lo que resulta en áreas de oportunidad respecto del contraste de las cifras registradas en el SIIP, por lo que es indispensable que la procuraduría implemente mecanismos de seguridad en su sistema de registro y supervisión de información que le permitan rendir cuentas objetivas de información y sumar elementos para investigar posibles infracciones de la normativa ambiental, con el fin de emitir la resolución correspondiente en los procedimientos administrativos de su competencia.

En relación con los actos sobre los requerimientos de revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones promovidos por la PROFEPA en 2021, la dependencia documentó un requerimiento de revocación, el cual resultó improcedente por la Subprocuraduría Jurídica. En lo que respecta a la promoción de acciones para determinar las medidas de seguridad ejecutadas bajo riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, la entidad fiscalizada precisó que no cuenta con criterios técnicos y metodológicos para determinar la imposición de seguridad, toda vez que las formalidades se encuentran previstas en el artículo 170 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para iniciar medidas como la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones; el aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos y la neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos.

Respecto de la solicitud del inicio de procedimientos administrativos para la revocación, modificación, suspensión o cancelación de actividades o servicios para el aprovechamiento de recursos naturales, la PROFEPA informó que existe coordinación con la Secretaría de

Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para el intercambio de información, por lo que en materia industrial dispone de acciones referentes a conocer y verificar las autorizaciones y licencias emitidas, los resolutivos de impacto ambiental, autorizaciones de remediación de suelos contaminados, autorizaciones para prestar servicios para el manejo de residuos peligrosos, entre otros; asimismo, tiene acceso al Sistema Nacional de Trámites (SINAT) de la SEMARNAT mediante el cual cuenta con información relacionada con el número de bitácora, entidad, número de expediente, solicitante, número de resolución y vigencia, así como el tipo de trámite, lo que le permite facilitar las acciones de inspección llevadas a cabo por la Subprocuraduría Jurídica. En materia ambiental, la coordinación de la procuraduría con las unidades responsables, en 2021, se vinculó con medidas referentes a las autorizaciones, permisos, títulos de concesión y resoluciones en las materias de Impacto Ambiental, Zona Federal Marítimo Terrestre, Vida Silvestre y Forestal, a efecto de programar acciones de inspección y vigilancia, por lo que emitió oficios de comunicación sobre los procesos de baja o no autorización de permisos, de solicitud de información sobre los expedientes o los títulos de concesión en la materia conforme a su atribución.

2021-5-16E00-07-0223-07-006 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente fortalezca los mecanismos de control que le permitan asegurar que la información contenida en el Sistema Integral de Información de la PROFEPA en materia de inspección y vigilancia se encuentre debidamente registrada y vinculada con la documentación contenida en los expedientes respectivos, con el propósito de garantizar su confiabilidad y el adecuado resguardo por parte de las Unidades Administrativas responsables, a efecto de allegarse de información y elementos para investigar las posibles infracciones de la normativa ambiental y emitir las resoluciones correspondientes en los procedimientos administrativos de su competencia y, con ello, disponer de información clara, confiable, oportuna y suficiente para efectuar el correcto seguimiento de los actos y procedimientos administrativos que posibiliten la evaluación en el cumplimiento de la normativa ambiental y cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos por el programa presupuestario G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales" para incorporar los resultados en la Cuenta Pública correspondiente, en términos de lo señalado en los artículos 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; 45, párrafo primero, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 168, párrafos segundo y tercero, y 169 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 45, fracciones V y XXIII, y 64, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

6. Infracciones de la normativa ambiental y medidas de seguridad

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) registró 19,010 infracciones por faltas a la normativa ambiental, de las cuales el 84.1% (15,993) estuvieron vinculadas con sanciones en materia forestal; el 6.0% (1,132) se orientaron a irregularidades en la zona federal marítimo terrestre; el 4.6% (878) fueron procedentes para asuntos del componente industrial; el 2.8% (540) se sustentaron para el trato de faltas en materia de impacto ambiental, y el 2.5% restante (467) se identificaron como anomalías localizadas dentro de la temática de vida silvestre y recursos marinos.

Por concepto de irregularidad en inspección y vigilancia ambiental, en 2021, las de tipo “No sancionatoria principal” representaron un 36.5% (6,933) de las sanciones emitidas, mientras que la denominada “Sancionatoria principal” correspondió al 27.7% (5,271) de las irregularidades; estos conceptos se vinculan únicamente con infracciones en materia forestal; por su parte, las “Multas” que permearon en las otras cuatro materias de política constituyeron el 14.1% (2,685) de las anomalías señaladas; el 4.3% (806) se distribuyó en diversos conceptos, mientras que en el 17.4% (3,315) restante de los registros remitidos por la procuraduría, no se identificó el concepto de la infracción. Asimismo, se determinó la existencia de un área de la oportunidad para que la PROFEPA fortalezca sus medidas de control, a efecto de garantizar la disposición de la evidencia documental que constate la veracidad de lo mostrado en los sistemas de registro.

En lo que corresponde a las medidas de seguridad, en 2021, de los 5,147 registros en la materia, la PROFEPA ejecutó acciones de seguridad para el 38.3% (1,974) de éstos, relacionados con el aseguramiento precautorio; la clausura parcial o total, y la suspensión temporal, parcial o total, de los cuales el 50.6% (1,000) correspondió a materia forestal; el 23.3% (460) se relacionó con el impacto ambiental; el 21.2% (418), con la vida silvestre y recursos marinos, y el 4.9% (96) correspondió a la industria. Cabe destacar que, para los primeros tres conceptos, las medidas de seguridad ejecutadas generaron una o varias acciones de aseguramiento, por lo que pudieran ser complementarias entre sí o totalmente independientes. Asimismo, los 3,173 (61.7%) registros restantes no generaron medidas de seguridad, por lo que es preciso que la PROFEPA fortalezca sus mecanismos de supervisión que le permitan valorar el avance en la atención de las infracciones y medidas de seguridad por parte de los infractores hasta la conclusión de los mismos y disponer de la evidencia documental de lo reportado en su sistema de registro interno.

2021-5-16E00-07-0223-07-007 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en coordinación con las Unidades Administrativas responsables de realizar el seguimiento de los actos y procedimientos administrativos por medio del Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", establezca los mecanismos de control necesarios que le permitan evaluar el avance en el cumplimiento de las infracciones de la normativa ambiental y de las medidas de seguridad desde su inicio hasta su conclusión, así como para disponer de la evidencia documental de dichos procesos, a efecto de garantizar el seguimiento y

cumplimiento de los actos y procedimientos administrativos emitidos con base en su competencia, conforme a lo señalado en los artículos 45, párrafo primero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 169, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y 45, fracciones V, inciso c, XI y XXIII, y 64, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

7. Certificación derivada del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales por parte de las unidades de verificación y organismos de certificación

En 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) documentó el otorgamiento de 958 certificados ambientales con vigencia de dos años, los cuales tuvieron correspondencia con las tres modalidades derivadas de la normativa y del Programa Nacional de Auditoría Ambiental de la PROFEPA, los certificados de calidad ambiental que representaron el 52.9% (507) de los nombramientos emitidos y fueron otorgados a empresas dedicadas a las actividades que no se consideran industriales ni turísticas; por su parte, el 44.4% (425) se emitió para la modalidad de industria limpia, dirigidos a las empresas que realizan actividades de manufactura y transformación, y el restante 2.7% (26) se orientó a la calidad ambiental turística, vinculado a empresas de servicios y actividades turísticas.

Respecto de los reconocimientos para la excelencia ambiental, la PROFEPA informó que los conceptos utilizados para el reconocimiento han sido puerto limpio, lealtad y compromiso ambiental. Al respecto, se verificó que, en 2021, no se otorgó este tipo de distintivo a las empresas debido a que la nueva política de austeridad en la Administración Pública Federal provocó la reducción paulatina y considerable del presupuesto para el sector, lo que orilló a cancelar plazas orientadas a difundir y promover entre el sector industrial programas de certificación y reconocimientos, por lo que no fue sino hasta 2018 cuando se otorgó dicho nombramiento.

Adicionalmente, de la supervisión realizada por la entidad fiscalizada, en 2021, a las unidades de verificación acreditadas, se precisó la evidencia del 100.0% de las supervisiones realizadas a los 72 auditores ambientales acreditados.

8. Prevención y mitigación de los impactos ambientales

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) precisó que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2021 del programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” es el mecanismo por medio del cual instrumentó la política ambiental para la protección de los recursos naturales, toda vez que la matriz contiene indicadores de inspección y vigilancia, y el

cumplimiento de estos indicadores incide en garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y en la preservación del medio ambiente.

En el mismo año, la entidad fiscalizada integró en la MIR del Pp G005 el objetivo de nivel de fin referente a “contribuir al bienestar social e igualdad 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”, con el propósito de medir la observancia de la normativa ambiental por medio de las acciones de inspección, vigilancia y la autorregulación y, con ello, contribuir en el cumplimiento del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2020-2024 y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024.

Para verificar el avance en el objetivo, la PROFEPA estableció el indicador de nivel de fin “Aportación a la Gobernanza Ambiental” integrado por cinco indicadores de los niveles de propósito y componente de la propia matriz, el cual reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2021 un avance del 87.9%, lo que correspondió al 90.6% de la meta anual del 97.0%.

Respecto de los cinco indicadores que lo conformaron, sólo el 60.0% (3) logró y superó la meta programada, mientras que el 40.0% (2) restante no alcanzó la meta; además, la entidad fiscalizada indicó que las acciones realizadas en materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, permitieron prevenir o sancionar los posibles incumplimientos de la normativa ambiental; no obstante, es necesario que la entidad fiscalizada proporcione la evidencia documental del avance de cada uno de los indicadores vinculados con el objetivo de nivel de fin, a efecto de contar con los elementos suficientes que aseguren el cumplimiento oportuno y eficiente de los mismos.

Por otra parte, la PROFEPA informó que adicionalmente realizó acciones mediante el programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” para contribuir al cumplimiento del Eje 2. Política Social del PND 2019-2024, así como del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2019-2024, donde pueden precisarse medidas adicionales a las reportadas en MIR 2021, del Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” como son el aseguramiento de productos y especies; acciones de inspección y vigilancia a las áreas naturales protegidas; la firma de convenios de colaboración, concertación y coordinación, entre otras acciones que no se consideran como parte del fin del programa presupuestario.

Debido a las deficiencias identificadas en el indicador de nivel de fin reportado en la MIR 2021 del Pp G005, en la falta de documentación e información para la comprobación del avance de las metas que lo integran, es necesario que la entidad fiscalizada defina indicadores y mecanismos de seguimiento que le permitan valorar su contribución en materia ambiental, a partir de las acciones de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales que lleva a cabo por medio del Pp G005 “Inspección y Vigilancia del

Medio Ambiente y Recursos Naturales”, a efecto de garantizar la protección del ambiente, verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales y prevenir y mitigar los impactos ambientales.

Respecto de lo anterior, la procuraduría indicó que “(...) desde el ejercicio fiscal 2021, se iniciaron los trabajos de actualización del diagnóstico que sustenta la razón de ser del Programa Presupuestario G005 ‘Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales’, así como sus componentes (Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos y Matriz de Indicadores para Resultados), respetando las etapas de la Metodología del Marco Lógico y la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), mediante reuniones con personal designado por cada Subprocuraduría como enlace para los trabajos en comento (...). Cabe señalar que los trabajos de actualización del diagnóstico contemplan el replanteamiento de los indicadores de desempeño entre ellos el Indicador de Aportación a la Gobernanza Ambiental el cual será incluido al Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) previa validación de la SEMARNAT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se estima un avance del 80% de la actualización del diagnóstico en comento y todos sus componentes”. No obstante, si bien se expusieron las justificaciones sobre el avance del 80.0% en el proceso de integración del diagnóstico del Pp G005 y del rediseño de la MIR, es preciso que la dependencia fiscalizada señale los principales cambios sustantivos en los documentos referidos, así como el soporte documental del proceso mediante el cual ha instrumentado la reestructura referida para la comprobación del avance, por lo que resulta que la PROFEPA continúe con el proceso para el rediseño e implementación de la herramienta de medición de los resultados, a efecto de contar con un mecanismo que permita llevar a cabo una evaluación integral y objetiva de la contribución del programa, a partir de las acciones de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales que lleva a cabo y, con ello, garantizar la protección del ambiente, así como la verificación en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales y prevenir y mitigar los impactos ambientales.

2021-5-16E00-07-0223-07-008 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de su competencia, evalúe la pertinencia de diseñar e implementar una herramienta de medición de sus resultados que le permita realizar una evaluación integral y objetiva de la contribución del programa presupuestario G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales", considerando las acciones orientadas a la inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales y, con ello, garantizar la protección del ambiente, verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales y prevenir y mitigar los impactos ambientales, conforme a lo establecido en los artículos 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; 45, párrafo primero, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 1, fracción VII, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y 45, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

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

9. Erogación de recursos mediante el programa presupuestario G005

En 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) acreditó la programación anual del gasto por medio de la presupuestación efectuada sobre la estimación de los costos necesarios para alcanzar los resultados cuantitativos del programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, mediante la comunicación oficial del presupuesto autorizado a la dependencia por un monto total de 742,103.1 miles de pesos, así como la calendarización del gasto neto total del presupuesto aprobado al Pp G005 por 158,177.4 miles de pesos. Asimismo, se constató que la procuraduría contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa en la que se incluyó la vinculación del mismo con la planeación nacional y la incorporación de los objetivos, indicadores y meta necesarios para valorar su cumplimiento con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

La PROFEPA reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2021 la erogación de 214,533.2 miles de pesos en el programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, cifra superior en 35.6% a los 158,177.4 miles de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021; la diferencia entre los montos fue acreditada por la dependencia, al disponer de las adecuaciones presupuestarias autorizadas en 2021 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que originaron ampliaciones presupuestarias al Pp G005 por 187,347.5 miles de pesos y reducciones por 130,991.8 miles de pesos, lo que dio como resultado la modificación del presupuesto original y su recurrente erogación.

Respecto de la justificación y comprobación de los 214,533.2 miles de pesos erogados por la PROFEPA para la operación y administración del programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, la entidad fiscalizada remitió la base de datos relacionada con las Cuentas por Liquidar Certificadas, reintegros y rectificaciones, con el registro de los montos erogados por capítulo y concepto de gasto del programa, y señaló una cifra de 217,155.4 miles de pesos, respecto de la cual la entidad fiscalizada acreditó que realizó 468 reintegros por un monto de 2,622.3 miles de pesos y presentó un registro de 38 rectificaciones por 207.2 miles de pesos, con lo que compensó la cifra de las CLC y comprobó el ejercicio de los 214,533.2 miles de pesos, los cuales coinciden con lo reportado en la CHPF 2021.

En relación con el presupuesto de la PROFEPA asignado al programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” durante el periodo 2017-2021, tanto el comportamiento anual del gasto desde la presupuestación como la erogación han mostrado una constante reducción en términos reales del recurso asignado a una tasa

media anual de 8.7%, al pasar de 308,162.5 miles de pesos ejercidos en 2017 a 214,533.2 miles de pesos en 2021.

10. Rendición de cuentas

En 2021, el Gobierno Federal puntualizó que el gasto federal en materia de medio ambiente y recursos naturales se dirigiría a la prevención y protección del ambiente y los recursos naturales del país, facultadas a cargo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) con un presupuesto de 742,103.1 miles de pesos.

Para tal efecto, la PROFEPA informó que llevó a cabo acciones de inspección y vigilancia mediante la operación del programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, y la erogación de 214,533.2 miles de pesos, lo que correspondió a un 35.6% (56,355.8 miles de pesos) más de lo programado por 158,177.4 miles de pesos.

Con dichos recursos, la entidad fiscalizada informó que mantuvo su compromiso de contribuir a la protección ambiental mediante acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industrial; 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. Adicionalmente, la PROFEPA contó con herramientas que le permitieron fomentar y fortalecer la participación de los ciudadanos, comunidades y ejidos que habitan los ecosistemas forestales del país, a efecto de aportar información sobre hechos que presuntamente contravienen la normatividad ambiental federal y, en su caso, generar los expedientes de denuncia que deriven en revocación o modificación de permisos o la expedición de multas.

Además, se constató que en el apartado “Anexos” de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, la entidad fiscalizada agregó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G005, en la cual se reportaron los resultados de los indicadores y objetivos de conformidad con lo registrado en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021 y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021.

Finalmente, con la revisión de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública correspondientes a los cuatro trimestres de 2021, se comprobó que la PROFEPA registró los resultados de los 25 indicadores incluidos en la MIR 2021 del Pp G005 conforme a la periodicidad establecida, garantizando la observancia del avance de sus metas y objetivos.

11. Sistema de Control Interno

Para 2021, el Sistema de Control Interno de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) proporcionó, en lo general, una seguridad razonable para contribuir en el logro de objetivos y metas institucionales, ya que la entidad desarrolló y aplicó los

mecanismos de control suficientes en relación con los 19 principios de control interno que se distribuyen en las cinco normas generales en la materia: Ambiente de Control, Administración de Riesgos, Actividades de Control, Informar y Comunicar, y Supervisión y Mejora Continua.

Consecuencias Sociales

Para 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa) erogó 214,533.2 miles de pesos mediante el programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, para llevar a cabo 11,626 recorridos de vigilancia, inspecciones, verificaciones, operativos y conformación y operación de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP); 8,034 resoluciones de procedimientos administrativos; emitir 958 certificaciones, y registrar 19,010 infracciones por faltas a la normatividad ambiental; no obstante, careció de mecanismos de programación, seguimiento y control que aseguraran el adecuado reporte de las acciones realizadas por la procuraduría en la materia; además, es necesario que actualice el diagnóstico que sustenta la razón de ser del Pp G005 y la implementación de mecanismos de planeación, seguimiento, medición, evaluación, supervisión y control pertinentes para valorar su contribución en la prevención y mitigación de los impactos ambientales.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en 4 no se detectaron irregularidades y los 7 restantes generaron:

8 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente se emite el 11 de octubre de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que el desempeño de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales contribuyó a prevenir y mitigar los impactos ambientales. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la planeación nacional de la administración del periodo 2019-2024, se identificó que el Gobierno Federal dirigió sus acciones a impulsar el desarrollo sostenible como un factor indispensable del bienestar, con el fin de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propios requerimientos. Adicionalmente, se indicó que es necesario procurar la justicia ambiental a partir de la aplicación y cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental federal vigente mediante la atención de la denuncia popular y acciones de inspección, verificación, vigilancia y uso de instrumentos voluntarios; garantizar la protección de los recursos y el capital natural privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, las acciones de participación social, así como ejercer sus facultades relativas al cumplimiento de la ley mediante procesos en materia de auditoría ambiental, actos de inspección, vigilancia y verificación tanto en recursos naturales como en industria e instruir y resolver los asuntos jurídicos de su competencia.

En 2021, la entidad fiscalizada orientó sus acciones mediante el programa presupuestario (Pp) G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales” a la realización de operativos, recorridos de vigilancia, acciones de inspección y verificación tanto de recursos naturales como de industrias, así como a la participación de la sociedad en la protección de recursos naturales y el cuidado del ambiente con la instalación de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa, para la verificación del cumplimiento de la legislación ambiental y la resolución de procedimientos administrativos, recursos de revisión, conmutación de multas y revocación o modificación de sanciones. En el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2021 se aprobaron recursos al programa por un monto de 158,177.4 miles de pesos.

Los resultados de la auditoría indicaron que, en 2021, en cuanto a los elementos que sustentan y justifican la operación del Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, el problema público que dio origen al programa concierne a un problema institucional como es la atención de denuncias populares y no corresponde al de una política pública nacional que deba atenderse en materia de medio ambiente y recursos naturales, ya que la atención de denuncias populares y la estructuración de mecanismos para su programación, difusión y seguimiento no aseguran la contribución en la prevención y mitigación del impacto ambiental por parte de la PROFEPA; además, el diagnóstico del programa presupuestario no se encuentra actualizado, a efecto de que éste permita

identificar la razón de ser del mismo, su origen, comportamiento y consecuencias, así como su naturaleza y entorno, lo que posibilitaría resolverlo (establecer las acciones para solventar cada una de las causas que lo originan); contar con evidencia cuantitativa y cualitativa sobre sus orígenes y consecuencias; identificar de entre las demandas sociales u oportunidades de desarrollo, la prioritaria que tiene posibilidades de ser resuelta por medio de la operación del Pp G005, y que incluyera el análisis de los involucrados en el problema.

En lo que corresponde a la reglamentación en materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, en 2021, la PROFEPA acreditó la disposición de un marco jurídico y normativo integrado por leyes oficiales y sus reglamentos, manuales de organización y de procedimientos, así como lineamientos y criterios vinculados con la operación del Pp G005, normativa que contiene un conjunto de derechos, facultades y, en general, atribuciones que exponen las directrices regulatorias en la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al medio ambiente conforme a las diferentes áreas de actuación de la procuraduría. No obstante, la entidad fiscalizada requiere fortalecer sus mecanismos de supervisión y control para actualizar los instrumentos administrativos de orden técnico en materia industrial, con la finalidad de que reflejen la situación actual de la política ambiental en la materia, así como diseñar acciones vinculadas con el contexto del sector que coadyuven al control de la normatividad ambiental.

En lo que corresponde a la programación de la inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, se identificó que la PROFEPA programó 7,872 actividades en materia de recursos naturales y 3,702 actividades en materia industrial en 25 entidades federativas y en la Zona Metropolitana del Valle de México; sin embargo, es necesario que la procuraduría incluya en su programación, en la medida que lo considere pertinente, realizar acciones de inspección y vigilancia específicas de carácter preventivo o, en su caso, correctivo en áreas de reservas naturales prioritarias en el territorio nacional, en las que se prevea o se esté llevando a cabo la modificación o alteración de su entorno natural por la puesta en marcha de proyectos prioritarios, en pro de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como de la protección del medio ambiente conforme a las diferentes materias que son responsabilidad de la procuraduría, a efecto de que se verifique la legalidad y cumplimiento de las licencias, permisos y autorizaciones emitidas por las autoridades competentes a los particulares, empresas, agrupaciones sociales y aún a las propias autoridades y entidades del gobierno, además de verificar el cumplimiento de las disposiciones aplicables y prevenir la realización de actividades ilícitas en materia ambiental.

En relación con la ejecución de actividades, en 2021, la entidad fiscalizada realizó 11,626 recorridos de vigilancia, inspecciones, verificaciones, operativos y conformación y operación de CVAP, los cuales conformaron la información de los 5 indicadores en la materia de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales; de éstos, el 40% (2) rebasó la meta establecida, mientras que en el 60.0% (3) de indicadores restantes, se reportó que no alcanzaron la meta definida para cada uno de ellos entre el 6.8% y el 23.4%; no obstante, se identificaron inconsistencias en la información reportada por la procuraduría, toda vez que los registros internos referentes al seguimiento trimestral de los

indicadores del POA difieren de los registros asentados en el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), y éstos, a su vez, de las cifras reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2021, por lo que se considera necesario que la procuraduría diseñe e implemente los mecanismos de control necesarios que aseguren el registro adecuado de la información relacionada con las actividades de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales, y que permitan generar información actualizada, suficiente, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de que ésta sea congruente en la programación, ejecución y rendición de cuentas de las actividades realizadas como parte de la operación del Pp G005.

En lo que corresponde a las verificaciones, se identificó el registro de 3,034 visitas de verificación, distribuidas en un 77.5% (2,352) en recursos naturales y un 22.5% (682) en industria; con el análisis del universo de verificaciones efectuadas, en 2021, se determinó que el 69.0% (2,094) presentó irregularidades en el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia medioambiental, mientras que el 31.0% (940) se mostró sin irregularidades; no obstante, las visitas de verificación realizadas, en 2021, no corresponden en su totalidad a las 4,608 visitas de inspección realizadas ese mismo año, ya que se identificaron registros con procedimientos iniciados en años previos; asimismo, se observó que, aun cuando la información se obtuvo del SIIP, se evidenciaron diferencias de formato, estructura y presentación de las cifras, aunado a que se identificaron áreas de oportunidad relacionadas con el diseño e implementación de mecanismos de medición y evaluación adecuados, que permitan determinar el avance de la PROFEPA referente a las visitas de verificación, a efecto de controlar la contaminación ambiental y conocer la eficiencia de los procesos productivos y las actividades económicas, lograr que las fuentes de contaminación de jurisdicción federal controlen la contaminación y restauren el medio ambiente, evitando impactos ambientales adversos derivados de la realización de sus actividades económicas.

De la emisión de resoluciones de procedimientos administrativos en materia ambiental, en 2021, la procuraduría registró la emisión de un total de 8,034 resoluciones provenientes de 7,989 procedimientos administrativos reportados, de las cuales el 65.2% (5,235) derivaron de órdenes giradas en ejercicios fiscales anteriores y el restante 34.8% (2,799) iniciaron y concluyeron su trámite propiamente durante 2021; no obstante, se efectuó el cruce con los registros remitidos y se identificó que, de las 2,799 resoluciones reportadas sólo se constató el registro de 2,290 procesos de resolución, por lo que se identificó un área de oportunidad para la PROFEPA, a efecto de incluir mecanismos que le permitan disponer de un control, coordinar acciones y evaluar resultados del número de resoluciones con su información vinculante.

De las infracciones que derivan de las acciones de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales, en 2021, la entidad fiscalizada reportó el registro de 19,010 infracciones por faltas a la normativa ambiental, de las cuales el 84.1% (15,993) se vinculó con sanciones en materia forestal; el 6.0% (1,132) se orientó en irregularidades en la zona federal marítimo terrestre; el 4.6% (878) fue procedente para asuntos del componente industrial; el 2.8% (540) se sustentó para el trato de faltas en materia de impacto ambiental, y el restante 2.5% (467) se ubicó en anomalías localizadas dentro de la temática de vida

silvestre y recursos marinos; sin embargo, se determinó la existencia de un área de la oportunidad para que la PROFEPA fortalezca sus medidas de control, a efecto de garantizar la disposición de la evidencia documental que constate la veracidad de lo mostrado en los sistemas de registro.

En materia de certificación, en 2021, la procuraduría otorgó 958 certificados ambientales con vigencia de dos años, los cuales tuvieron correspondencia con las tres modalidades derivadas de la normativa y del Programa Nacional de Auditoría Ambiental de la PROFEPA, los certificados de calidad ambiental que representaron el 52.9% (507) de los nombramientos emitidos y fueron otorgados a empresas dedicadas a las actividades que no se consideren industriales ni turísticas, por su parte el 44.4% (425) se emitió para la modalidad de industria limpia, dirigidos a las empresas que realizan actividades de manufactura y transformación, y el restante 2.7% (26) se orientó a la calidad ambiental turística, orientado a empresas de servicios y actividades turísticas.

En 2021, la entidad fiscalizada informó que la MIR 2021 del Pp G005 es el mecanismo por medio del cual la procuraduría instrumenta la política ambiental para la protección de los recursos naturales, ya que contiene indicadores de inspección y vigilancia que inciden en garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y en la preservación del medio ambiente. En su revisión, se identificó que, a efecto de medir la observancia y cumplimiento de la normativa ambiental por medio de las acciones de inspección, vigilancia y la autorregulación, la PROFEPA estableció el indicador de nivel fin "Aportación a la Gobernanza Ambiental", con el cual señaló que garantiza la prevención y mitigación de los impactos ambientales, el cual estuvo conformado por el promedio del nivel de cumplimiento de cinco indicadores de la propia MIR 2021, el cual cumplió en 90.6%; sin embargo, el 80.0% de los indicadores diseñados no se indica como parte del cálculo del indicador de fin, a pesar de que representan medidas sustanciales para dar atención a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, por lo que es fundamental la prioridad de fortalecer sus mecanismos de control y supervisión que le permitan contar con una herramienta para realizar una evaluación integral y objetiva del desempeño del programa, fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, acordes a la problemática de la política, así como certificar su cumplimiento con oportunidad y eficiencia considerando las acciones del programa presupuestario orientadas a la inspección y vigilancia de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, a la preservación y protección de los recursos y, con ello, garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2021, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevó a cabo la inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales por medio del programa G005, al implementar acciones de inspección, vigilancia, operativos, verificaciones y creación de comités de vigilancia ambiental para observar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables al medio ambiente; no obstante, se identificaron áreas de oportunidad en la programación de actividades de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industrial, en la integración de la información que compruebe el actuar

de la procuraduría, así como en la implementación de mecanismos de seguimiento y control para que los datos reportados por la entidad correspondan entre sí, aunado a la falta de un diagnóstico actualizado que le permita definir un problema público en materia de medio ambiente y recursos naturales, a efecto de establecer mecanismos, indicadores y metas para su atención y así valorar su contribución en la prevención y mitigación de los impactos ambientales.

Con la atención de las recomendaciones emitidas por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, se espera que la PROFEPA cuente con un diagnóstico que le permita definir el fenómeno problemático que pretende contribuir a atender mediante el Pp G005; incluya, en la medida de lo posible, acciones de inspección y vigilancia específicas de carácter preventivo o, en su caso, correctivo en áreas que se prevea o se esté llevando a cabo la modificación o alteración de su entorno natural por la puesta en marcha de proyectos prioritarios, en pro de la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como de la protección del medio ambiente conforme a las diferentes materias que son responsabilidad de la procuraduría, e implemente mecanismos de seguimiento y control sobre las acciones de inspección y vigilancia del medio ambiente y recursos naturales que lleva a cabo, a efecto de contar con elementos que le permitan valorar su contribución a la prevención y mitigación de los impactos ambientales.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2021, la PROFEPA dio cumplimiento a las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
2. Comprobar que, en 2021, la PROFEPA dispuso e identificó los instrumentos normativos de política ambiental y su relación con el programa presupuestario G005 y, con ello, estableció las políticas, criterios y lineamientos administrativos de orden técnico en el ámbito de su competencia para realizar visitas u operativos de inspección y vigilancia.
3. Constatar si, en 2021, la PROFEPA programó y realizó acciones de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, y verificar los actos realizados para vigilar el cumplimiento de las acciones establecidas en los programas relativos a las declaratorias de zonas de restauración, en áreas que presenten procesos de degradación, desertificación o graves desequilibrios ecológicos.
4. Comprobar que, en 2021, la PROFEPA programó y realizó acciones de verificación para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de medio ambiente y recursos naturales.
5. Verificar si, en 2021, la PROFEPA emitió las resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos; promovió requerimientos de revocación o suspensión de autorizaciones, permisos, licencias o concesiones; solicitó el inicio de procedimientos administrativos para la revocación, modificación, suspensión o cancelación de actividades o servicios para el aprovechamiento de recursos naturales, y ejecutó medidas de seguridad ante el riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daño o deterioro grave a los recursos naturales.
6. Verificar si, en 2021, la PROFEPA implementó mecanismos de control suficientes para determinar el avance en el cumplimiento de las infracciones de la normativa ambiental y de las medidas de seguridad desde su inicio hasta su conclusión, y dispuso de mecanismos de seguimiento respecto del cumplimiento de los actos y procedimientos administrativos emitidos con base en su competencia.
7. Verificar que, en 2021, la PROFEPA aprobó y supervisó la operación de las unidades de verificación y organismos de certificación acreditados; asimismo, que expidió reconocimientos y, en su caso, certificaciones, a quienes cumplieron con las disposiciones jurídicas ambientales; además, que dio seguimiento posterior a la certificación otorgada, para renovar y, de ser procedente, dejar sin efectos los certificados, requiriendo, en su caso, la devolución y negar su expedición o prórroga.
8. Comprobar que, en 2021, la PROFEPA, mediante la operación del Pp G005, contribuyó a mejorar la ejecución de la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la

normatividad ambiental y, con ello, pretender atender el problema público por el que fue creado y garantizar la prevención y mitigación de los impactos ambientales.

9. Fiscalizar que la PROFEPA, en 2021, destinó los recursos aprobados al Pp G005 "Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales" a la prevención y mitigación de los impactos ambientales.
10. Evaluar que, en 2021, la información reportada por la PROFEPA en los documentos de rendición de cuentas sobre los resultados de las acciones de inspección y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales es suficiente para evaluar su contribución en la atención de la problemática en la materia mediante el Pp G005.
11. Evaluar que, en 2021, 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 Pp G005.

Áreas Revisadas

Las Subprocuradurías Jurídica, de Recursos Naturales, y de Inspección Industrial; las Direcciones de Planeación y Evaluación, de Profesionalización, de Evaluación e Informática, de Promoción y Certificación del Programa Nacional de Auditoría Ambiental, y de Programación y Presupuesto; así como las de Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros; de Inspección y Vigilancia Forestal; de Inspección y Vigilancia de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, y de Operación de Auditorías, de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 27, párrafo segundo; 45, párrafo primero, y 111, párrafo tercero.
2. Ley de Planeación: artículo 3, párrafo segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", apartados "Definición del problema", "Análisis del problema", "Definición del objetivo", 2. "Análisis de la lógica horizontal" y 3. "Análisis de la lógica horizontal"; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, artículos 45, fracciones I, III, IV, V, inciso c, XI, XXIII y XXIV; 50, fracción IV, y 64, fracción IX; Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024, numeral 6.2; Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, artículos 1, fracción VII; 168, párrafos segundo y tercero, y 169.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

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

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