

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental

Auditoría de Desempeño: 15-5-16E00-07-0475

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de inspección y vigilancia de las autorizaciones de impacto ambiental.

Alcance

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los hilos conductores de inspección, vigilancia, coordinación y preservación, así como los mecanismos de medición del desempeño y rendición de cuentas.

En la inspección y vigilancia se revisaron los registros estadísticos de las visitas de inspección y vigilancia de 2015, en materia de impacto ambiental, orientadas a proteger los recursos naturales que se encuentren en ecosistemas de alto valor ambiental en las que se hubiesen desarrollado obras o actividades productivas de competencia federal; los registros de las medidas dictadas, en el periodo 2013-2015, para determinar su cumplimiento por parte de las empresas; el destino de las multas cobradas derivadas de las acciones realizadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), de 2011 a 2015, y su coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para el cobro y devolución de la multas a la procuraduría, así como la competencia del personal que realiza acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental.

Respecto de la coordinación, se analizaron los mecanismos establecidos por la PROFEPA con la Procuraduría General de la República (PGR) para dar seguimiento a los procedimientos civiles y penales por los daños ocasionados al medio ambiente derivado de las obras y actividades productivas, así como con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para la determinación de los daños ocasionados por obras o actividades productivas que no estuvieron sujetos a evaluación de impacto ambiental.

En relación con la preservación se revisaron 113 expedientes generados con motivo de las visitas de inspección que no dispusieron de manifestación de impacto ambiental, a fin de determinar el efecto de las acciones realizadas por la PROFEPA en la reducción de daños al ambiente.

En cuanto a los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas se revisó la situación que guarda la instrumentación del Sistema de Evaluación del Desempeño y de rendición de cuentas por parte de la PROFEPA en 2015.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para

asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron, en general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la inspección y vigilancia del impacto ambiental.

Antecedentes

En México, el intenso crecimiento demográfico e industrial, la falta de estrategias de planeación y manejo, así como el desconocimiento del valor ecológico y socioeconómico de los ecosistemas, ocasionaron graves problemas de impacto ambiental y la pérdida de valiosos recursos naturales y económicos, esto propició que en 1971 se estableciera el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga el derecho a las personas a un medio ambiente sano. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que la evaluación del impacto ambiental se orienta a reducir los efectos negativos que ocasionan al ambiente el desarrollo de obras y actividades económicas. Al respecto, los documentos de planeación mencionan que el aprovechamiento de los recursos naturales en las actividades económicas debe evitar impactos al ambiente. El Gobierno Federal estableció, el 7 de junio de 1988, la Evaluación del Impacto Ambiental para instrumentar esa política y le otorgó a la PROFEPA la atribución de inspección y vigilancia, en coordinación con la SEMARNAT, con el fin de contribuir a la preservación de los recursos naturales.

Resultados

En cuanto a la inspección y vigilancia, en 2015 las PROFEPA realizó 2,590 visitas de inspección y vigilancia a obras y actividades sujetas a autorización de impacto ambiental, con las que atendió 67 sitios (69.1%) de los 97 sitios determinados como prioritarios por la procuraduría, pero desconoció la cobertura de sus acciones en los ecosistemas de alto valor ambiental donde se ubican ese tipo de obras y actividades. De las 1,856 visitas de inspección realizadas, en 812 (43.80%) se detectaron incumplimientos, en las que se dictaron 449 medidas, pero procuraduría conoció su estatus de atención. Asimismo, de 2011 a 2015, la procuraduría impuso 24,099 multas por 1,501,890.0 miles de pesos, sin que fueran reintegrados a la procuraduría, ya que no se realizaron las gestiones para su cobro ni fue creado el fondo previsto desde hace 20 años en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para reinvertir los recursos en acciones de inspección y vigilancia. En cuanto a la coordinación, la PROFEPA no solicitó opiniones técnicas a la SEMARNAT para la emisión de dictámenes técnicos. Respecto de la preservación, de la revisión de 113 expedientes de visitas de inspección, en 73 casos (64.6%) no se elaboró un dictamen técnico que sustentara la evaluación de los daños ambientales ni su valoración, para determinar las medidas orientadas a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente para contribuir a su preservación.

Consecuencias Sociales

Las acciones de inspección y vigilancia realizadas por la PROFEPA y la coordinación con la SEMARNAT no han contribuido a evitar o reducir los efectos negativos al ambiente en las zonas en donde se desarrollan obras o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, lo que no garantiza el derecho de las personas a un medio ambiente sano.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 4 restante(s) generó(aron): 16 Recomendación(es) al Desempeño.

Además, se generó(aron) 1 Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la ASF, se considera que las acciones de inspección y vigilancia contribuyen marginalmente a la procuración de justicia ambiental, ya que dichas acciones no garantizan la preservación de los recursos naturales ni el cumplimiento de la normativa ambiental, por lo que la problemática persiste.

Con las acciones promovidas se pretende establecer una estrategia institucional que fortalezca la actuación de la procuraduría, a fin de que disponga de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión para establecer el fondo en el que se invierta los recursos provenientes de las multas impuestas por el incumplimiento de la normativa ambiental; además, de mejorar la coordinación con la PGR, a fin de que para la toma de decisiones se cuente con el sustento requerido para lograr incidir en la preservación del ambiente y sus recursos.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

Para que la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados analice la factibilidad de modificar la figura jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante la iniciativa de un proyecto de decreto que le dé atribuciones, a fin de que disponga de personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión, que le permitan integrar el fondo en los que se inviertan los recursos provenientes de las multas impuestas por el incumplimiento de la normativa ambiental, y los recursos se orienten a desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias de su competencia, conforme a lo establecido en el artículo 175 BIS, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.